



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**EL ESTADO DE INDEFENSIÓN DEL
PARTICULAR DERIVADO DEL
INCUMPLIMIENTO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL EN LOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

T E S I S

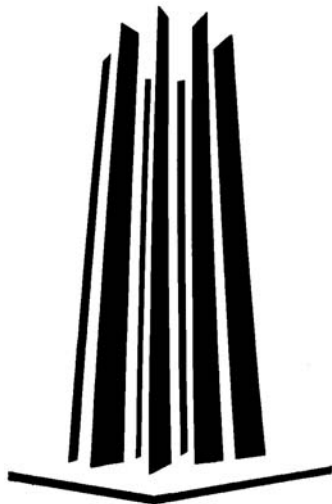
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:**

ELIZABETH PÉREZ HERNÁNDEZ

A S E S O R:

LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO 2006





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.

Agradezco a Dios:

Por darme la oportunidad de vivir en este planeta, por tener padres, hermanos y a mi hijo.

Por haber colocado en mi camino a la persona que me ha enseñado que lo más importante de vivir en este mundo es la superación: Ing. Juventino Cuate Valerdi.

Por haberme permitido terminar la Licenciatura en mi Facultad de Estudios Superiores "Aragón".

Por haber colocado como mi asesor de tesis a la Lic. Irene Vázquez Vélez.

Por haberme permitido conocer a una persona que hasta a hora ha sido importante para desarrollar mi carrera profesional: Lic. Rafael Bustamante Martínez.

Por haberme permitido conocer a personas que me han dado lecciones de vida: Margarita Cerón, Guillermina Zamora.

Por haber permitido conocer a alguien que me enseñó que el trabajo y disciplina siempre son recompensados: Lic. Guadalupe Castillo Patt.

INDICE

INTRODUCCIÓN	Página III
 CAPÍTULO 1.	
ANTECEDENTES DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (ORIGENES Y CONCEPTOS).	
1.1. Las fuentes de las obligaciones.....	1
1.2. Concepto de Contrato.....	13
1.3. Contratos en el derecho romano.....	22
1.4. Contratos en el derecho antiguo.....	23
1.5. Contratos en el derecho del medievo.....	24
1.6. Contrato administrativo.....	25
1.7. Contratos administrativos en México.....	34
 CAPÍTULO 2.	
LEGISLACION SOBRE EL CONTRATO ADMINISTRATIVO.	
2.1. La Ley de Inspección de Adquisiciones.....	36
2.2. La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.....	42
2.3. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.....	47
2.4. La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.....	53
2.5. Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, la Circular Uno bis-2002 y 2003 de la Administración Pública Federal.....	58
2.6. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
2.7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	76
 CAPÍTULO 3.	
LOS PROCEDIMIENTOS QUE DAN ORIGEN A LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.	
3.1. La Licitación Pública.....	86
3.2. La Invitación Restringida.....	107

3.3. La Adjudicación Directa.....	112
3.4. La formalización del contrato administrativo.....	117

CAPÍTULO 4.

LA PROBLEMÁTICA POR INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

4.1. El artículo 28 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.....	121
4.2. El artículo 64 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.....	123
4.3. El incumplimiento de la Administración Pública.....	124
4.4. El estado de indefensión del particular.....	126
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	133

INTRODUCCIÓN.

La administración pública tiene la facultad para contratar a personas morales o particulares, con la finalidad de satisfacer necesidades de interés público, mediante la celebración de contratos de carácter administrativo, para lo cual, debe sujetarse a los lineamientos y procedimientos previamente establecidos y regulados por la ley de la materia.

Por su parte la administración pública realiza contratos administrativos, para la adquisición de toda clase de productos, arrendamientos o servicios así como la contratación de construcción de obras públicas, lo que permite a la mayoría de las empresas nacionales y extranjeras competir con el objetivo para llegar a formalizar un contrato con la administración pública.

La problemática que se presenta al momento en que la administración pública realiza las contrataciones administrativas, es el abuso de poderes al que generalmente se enfrenta el particular o proveedor contratado. En consecuencia, la finalidad de ésta investigación es dar a conocer la problemática del abuso de poder por parte de la administración pública, quien en la mayoría de los casos incumple con su obligación contractual, al no realizar los pagos correspondientes en tiempo y forma al proveedor o particular a quien contrata. Así mismo proponemos reformas en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que obliguen a cumplir con su obligación a la administración pública.

Hemos dividido este trabajo en cuatro capítulos para su mejor comprensión, en el primero de ellos estudiaremos el antecedente histórico de las fuentes de las obligaciones en el derecho romano y posteriormente la manera en que se fueron desarrollando en diferentes épocas, ya que guardan gran importancia en el surgimiento de los contratos.

En el capítulo segundo analizaremos la parte importante en este trabajo, que corresponde a la legislación, partiendo de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se delegan la facultades a los funcionarios públicos para que sean éstos quienes ejecuten las contrataciones, basándose para efectos de este estudio, en los procedimientos determinados por la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en este capítulo analizaremos las leyes y los procedimientos que han surgido en nuestro país y que han venido regulando las contrataciones en materia administrativa, y observaremos su evolución a través del tiempo.

En el capítulo tercero que corresponde a los procedimientos que dan origen a los contratos administrativos, se estudiarán los requisitos a los que la parte contratante debe sujetarse, mismos que se encuentran establecidos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, dichos procedimientos dependen de diversos factores, que atienden principalmente al valor monetario de los bienes, arrendamientos o prestación de servicios que se pretendan contratar, así como a

la urgencia que pueda presentar la autoridad administrativa para cubrir una necesidad de interés público, entre otras que veremos en su oportunidad.

En cuanto al valor monetario al que nos referimos, se encuentra claramente determinado por el Decreto del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, así también veremos que el tipo de procedimiento aplicable, dependerá de la necesidad que se pretenda satisfacer.

Los procedimientos que dan origen a los contratos administrativos también se encuentran sujetos a determinados plazos y requisitos para su celebración, que analizaremos en el presente capítulo.

En el capítulo cuarto, examinaremos la problemática que se presenta cuando la parte contratante, conformada por la administración pública, incumple los ordenamientos legales respecto a su obligación de pagar por los bienes o servicios recibidos, dejando en estado de indefensión al particular quien puede llegar a aceptar todos los requerimientos y trámites que le sean solicitados por parte de ésta con la finalidad de llegar a formalizar un contrato que a la vista le ofrece cuantiosas ganancias.

Dentro de las pretensiones sobre este estudio se encuentran la creación de una reforma que permita establecer condiciones mas favorables a los particulares o proveedores que contratan con la administración pública, y en los casos en que ésta no cumpla con las condiciones pactadas en los contratos administrativos previamente celebrados, el proveedor o particular cuente con la protección de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su reglamento para ejercer el recurso correspondiente, y así mismo tenga las posibilidades de obtener una resolución favorable ante un recurso de inconformidad.

En este capítulo correspondiente al origen y antecedentes de los contratos administrativos, iniciaremos con el estudio de las obligaciones en el derecho romano, ya que en ésta época tuvo lugar el surgimiento de las fuentes de las obligaciones así como el origen de sus diferentes clasificaciones. Posteriormente estudiaremos el desarrollo de las obligaciones en la época del derecho antiguo, en el derecho del medioevo y en consecuencia, veremos de que manera las obligaciones dieron origen al nacimiento de los contratos.

1.1. Las fuentes de las obligaciones.

Comenzaremos con el nacimiento de las obligaciones.

Como sabemos los romanos evolucionaron el concepto de obligación, ya que inicialmente ésta tuvo su origen en los delitos, porque cuando un individuo cometía un delito quedaba ligado u *ob-ligatus* en calidad de rehén con la víctima o su familia para cumplir con algún requerimiento o prestación que ésta le solicitara, posteriormente la obligación nace también de las deudas con la figura del *nexum*, en el que un sujeto solicitaba a otro, un préstamo monetario, a cambio de una garantía que consistía en un rehén, el que era liberado hasta que el deudor pagara la prestación recibida.

El autor Margadant nos proporciona el siguiente concepto de obligación: "...podemos definir la obligación como un vínculo jurídico entre dos o más personas, de las cuales una o más (sujeto activo o sujetos activos) están facultadas para exigir de otra, u otras, cierto comportamiento positivo o negativo..."¹. De lo citado anteriormente se desprende un concepto desarrollado de obligación, que implica los sujetos que participan en ella, así como los comportamientos a los que deben sujetarse éstos y que consisten en un dar, hacer, ó no hacer.

Encontramos que en el derecho romano se desarrolló, la clasificación de las obligaciones quedando de la siguiente manera:

¹ MARGADANT S., Guillermo F., Derecho Romano, 26ª ed. Edit. Esfinge. México, 2001. p. 307

a) Obligaciones unilaterales y obligaciones sinalagmáticas:

Unilaterales: En ellas la obligación recae en una sola de las partes.

Sinalagmáticas o bilaterales: Ambas partes tienen derechos y obligaciones, es decir, son contractuales.

b) Obligaciones “*stricti iuris*” y obligaciones “*bonae fidei*”:

“*Stricti iuris*”: En ellas la obligación se encuentra específicamente determinada para el sujeto pasivo.

“*Bona fidei*”: En ellas la obligación del sujeto pasivo se interpreta de acuerdo a las circunstancias del caso particular.

c) Obligaciones abstractas y obligaciones causales.

Abstractas: En ellas se establecen deberes sin algún origen en su nacimiento.

Causales: En ellas se establecen las causas que les dio origen.

d) Obligaciones civiles y obligaciones naturales.

Civiles: En ellas se encuentra prevista la acción contractual en caso de incumplimiento.

Naturales: En ellas no se encuentra la acción contractual en caso de incumplimiento, verbigracia: las deudas que contraía un impúber sin autorización de su tutor.

e) Obligaciones divisibles y obligaciones indivisibles:

Divisibles: En ellas cabe la posibilidad de ser divididas sin perder su valor y utilidad.

Indivisibles: En ellas no cabe la posibilidad de ser divididas ya que perderían su valor o quedarían inexistentes.

f) Obligaciones específicas y obligaciones genéricas.

Específicas: En ellas el objeto de la obligación está específicamente determinado.

Genéricas: En ellas el objeto de la obligación solo está determinado en género y en cuantía.

Los tipos de obligaciones que mencionamos anteriormente atienden a diversas necesidades de la época, y tienen su origen en las fuentes de las obligaciones verbigracia: un *paterfamilias* era responsable de las obligaciones delictuales originadas por sus esclavos en forma total.

Es importante mencionar que inicialmente en el derecho arcaico las obligaciones solamente nacían de los delitos, posteriormente se añadieron los contratos y sucesivamente, como lo cita el autor Margadant: “Justiniano, con su veneración mística por el número cuatro, amplió una vez más la lista de las fuentes de las obligaciones, señalando cuatro: contratos, delitos, cuasicontratos y cuasidelitos”.²

De las cuales se desprenden los conceptos siguientes:

- a) Contratos: Es el acuerdo entre varias personas, que tienen por objeto una o más obligaciones civiles.
- b) Delito: Es todo acto realizado por los hombres en contra de sus leyes derecho sancionado por la ley.
- c) Cuasicontrato: Reúne todos los elementos del contrato, sólo que no interviene la voluntad de todas las partes, como la gestión de negocios, la tutela, la donación, la herencia y el pago de lo indebido.
- d) Cuasidelito: En el derecho romano los cuasidelitos estaban constituidos por conductas dolosas que todavía no se encontraban en la lista tradicional de los delitos, sin embargo en el presente estudio nos encontramos que para algunos autores generalmente el cuasidelito es el

² Ibidem. pp. 309-315

hecho por el cual una persona sin malignidad, pero por una imprudencia que no es excusable, causa algún daño a otro.³

Con esta clasificación el concepto de obligación fue evolucionando en el derecho romano, en la actualidad encontramos un crecimiento total en cuanto a las obligaciones y sus fuentes. Al respecto el autor Borja Soriano menciona que para definir la obligación primordialmente deben analizarse tres elementos para posteriormente llegar a su definición, dichos elementos son:

- a) Los sujetos de la relación jurídica: Los sujetos son el acreedor y el deudor, el acreedor es el sujeto activo de la obligación, que es el titular de un derecho subjetivo, comúnmente llamado derecho personal o derecho de crédito. El deudor es el sujeto pasivo de dicha relación que tiene a su cargo un deber jurídico denominado deuda.

En cuanto a los sujetos las obligaciones se subclasifican en:

Solidarias: que son aquellas en las que existe una pluralidad de acreedores y deudores y en la que cada uno de los primeros cuenta con la facultad de exigir a cada uno de los segundos, el cumplimiento de su obligación.

Mancomunadas: que son las que cuentan con una pluralidad de deudores y acreedores, y en las cuales la deuda se encuentra dividida en tantas partes como deudores y acreedores puedan existir.

- b) El objeto es la conducta que el deudor queda constreñido a realizar, y que puede consistir en un dar, hacer o un no hacer.

Al mismo tiempo por su objeto las obligaciones se subclasifican como conjuntivas que son aquellas en las que el mismo deudor está obligado a diversas prestaciones originadas en un sólo acto jurídico y como alternativas que son las que suponen la existencia de varios sujetos y en las cuales el deudor cuenta con disponibilidad de cumplir su compromiso con

³ Ibidem p.316

cualquiera de los mismos, también pueden ser facultativas cuando en ellas el deudor puede sustituir el objeto por otro para cumplir su compromiso.⁴

- c) La relación jurídica, de acuerdo con el autor Bejarano Sánchez, es: “Un vínculo reconocido y disciplinado por el derecho objetivo, y por lo que se refiere a la relación jurídica de la obligación o de derecho personal, es un vínculo creado por el Derecho objetivo, el cual faculta al acreedor a exigir una conducta del deudor y asegura su cumplimiento con la posibilidad de obtener compulsivamente su acatamiento”⁵.

En nuestro criterio personal podemos decir que la relación jurídica es el vínculo jurídico que existe entre las pretensiones de las partes.

En atención a los elementos de las obligaciones podemos desprender como concepto de *obligación a la relación jurídica por virtud de la cual un sujeto llamado deudor queda vinculado respecto de otro llamado acreedor a realizar una conducta que puede consistir en un dar, hacer o un no hacer.*

Cabe señalar que el nacimiento de una obligación conlleva la terminación o extinción de la misma, y que debido a que existen causas que le dieron origen, también existen causas para dar por concluida su existencia, como es el caso del pago, en el que el deudor de la obligación genera el pago a que se obligó en el tiempo señalado y acordado por las partes. Cabe señalar que este tipo de extinción de obligaciones es muy común en nuestro derecho positivo y aún más en materia administrativa.

Otra causa por la cual se da por extinguida la obligación es a través de la compensación, ésta se da en el caso de que ambas partes sean deudoras y

⁴ Cfr. BORJA SORIANO, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, 16ª ed. Edit. Porrúa. México, 1998.

⁵ BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, 4ª. ed. Edit. Oxford, University Press-Harla. México, 1999. p. 621

acreedoras recíprocas, cabe señalar que para efectos de la extinción de los contratos administrativos no opera ésta causa.

Puede darse también por confusión de derechos el caso de que las calidades de deudor y acreedor se reúnan en una misma persona.

Existe también la condonación de la deuda, que extingue la obligación cuando el acreedor renuncia a su derecho, salvo que la misma estuviera prohibida por la ley.

Por último tenemos una figura que no extingue a la obligación, pero sí la sustituye por una nueva, es el caso de la novación que se da cuando los contratantes alternan los términos del contrato y operan por consiguiente, la sustitución de la antigua obligación por una nueva.

En nuestro derecho mexicano, nuestros legisladores denominaron a las fuentes de las obligaciones como fuentes particulares de las obligaciones, de las que se desprenden como tales, el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los hechos ilícitos, el riesgo creado, mismas que se encuentran reguladas en nuestro Código Civil, y para algunos autores se incluyen también como fuentes de las obligaciones, el testamento y la sentencia.

Nos enfocaremos por consiguiente al contrato ya que es la fuente de obligación a la cual hemos dedicado este análisis y dentro de cuyas modalidades se encuentran los contratos administrativos.

LAS FUENTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ahora nos referiremos a las fuentes de las obligaciones propias del derecho administrativo, de las que encontramos dos tipos de fuentes, las primeras se denominan formales y las segundas materiales, siendo las fuentes formales las que constituyen el derecho aplicable por ejemplo: la Constitución, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia, y tratándose de las fuentes materiales estas son

las que promueven u originan en sentido social-político a las fuentes materiales como por ejemplo: los hechos sociales, la doctrina y las costumbres. Ambas fuentes se encuentran ligadas, ya que las fuentes materiales dan origen a las formales.

Para el autor Marienhoff las fuentes de derecho administrativo se encuentran en orden de prelación siendo las primeras las fuentes directas e “inmediatas” constituidas por la ley y la Constitución, las segundas las fuentes directas y “mediatas” o subsidiarias constituidas por analogía, principios generales de derecho y jurisprudencia y en tercer lugar tenemos las fuentes “indirectas” constituidas por la doctrina.⁶

Para el autor Agustín Gordillo encontramos que la principal fuente del derecho administrativo es la Constitución.⁷

En nuestro derecho positivo tenemos las siguientes fuentes de derecho administrativo que son: la Constitución, la ley, el reglamento, la jurisprudencia, las circulares.

Por lo que hace a la costumbre, la doctrina y los principios generales del derecho, no obstante que las dos primeras carecen de obligatoriedad en nuestro sistema jurídico, ya que por disposición del artículo 10 del Código Civil Federal la costumbre no es obligatoria, y la doctrina sólo representa el punto de vista de los tratadistas de la materia, debemos considerar que ellas también pueden ser fuentes materiales de esta rama del derecho, en virtud de que ambas tienen gran influencia en su desarrollo.

- a) La Constitución. Como sabemos la Constitución es producto de la soberanía del pueblo que manifiesta su voluntad de estructurarse en una República representativa, democrática y federal, con un territorio determinado y con órganos específicos, a través de los cuales ejerce el poder de acuerdo a las funciones que tenga asignadas, por lo que

⁶ MARIENHOF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970.p.197

⁷ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Macchi, 1977.pp.2, 3.

consideramos que es de extraordinaria importancia la Constitución como fuente de derecho administrativo, ya que establece los órganos jurídicos del Estado y consecuentemente los derechos de los habitantes hacia él, así mismo como veremos mas adelante, la Constitución otorga las facultades a la administración pública para la celebración de contratos.

- b) La ley. Regula la conducta de las personas, de manera general, abstracta, obligatoria o imperativa y permanente, sancionada por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución, la ley es general en tanto que regula todos los casos o situaciones que se generen durante su vigencia; abstracta en cuanto no regula situaciones concretas e individualizadas; es obligatoria o imperativa en virtud de que sus disposiciones deben cumplirse aun en contra de la voluntad de los sujetos de derecho; y permanente en razón de que no se agota con su aplicación, ya que permanece vigente para otros casos que lleguen a presentarse en el futuro, hasta que su creador decida su derogación.

TIPOS DE LEYES.

El Poder Legislativo en materia administrativa, tiene amplias facultades para regular diferentes aspectos de la administración, facultades que dan lugar a distintos tipos de leyes, de acuerdo a los aspectos que regulan; entre ellas se encuentran: las leyes orgánicas, las reglamentarias y las ordinarias.

Las orgánicas tienen la función principal de establecer la estructura y funcionamiento de los diferentes órganos estatales verbigracia: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las reglamentarias, que son aquellas que se emiten para detallar los aspectos específicos de los derechos y obligaciones que un determinado precepto de la Constitución establece. Aquí podemos señalar a la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, y a la Ley Minera, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en materia de recursos minerales.

Las ordinarias son las que resultan de una actividad autorizada al legislador en la propia Constitución, pero que no son consideradas ni reglamentarias ni orgánicas. Verbigracia: el Código Civil, el Código Penal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

También se han clasificado las leyes en: leyes generales y leyes especiales.

Las leyes generales, son las que regulan los intereses generales de la colectividad o aquellas que prescriben el régimen aplicable a todos los supuestos que componen un determinado género de relaciones jurídicas.

Por leyes especiales se entiende aquellas concernientes a una materia concreta o a determinadas instituciones o a relaciones jurídicas en particular, o como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son aquellas que siendo generales, abstractas e impersonales, se aplican únicamente a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas.

Por otra parte, las leyes se dividen en: leyes de acción, leyes de relación, leyes federales o locales.

Son leyes de acción las que establecen lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa.

Son leyes de relación las que establecen derechos y obligaciones de los gobernados.

Por último, las leyes federales son las emitidas por el Congreso de la Unión, las cuales tienen aplicación en todo el ámbito del territorio nacional, y son

leyes locales las sancionadas por las legislaturas de las entidades federativas, que sólo son aplicables en el territorio de la entidad que las emite.

También la ley se puede dividir en: leyes locales, leyes nacionales.

Las leyes locales del Congreso de la Nación son aquellas que éste dictaba en su carácter de legislatura local, es decir para la capital federal. Dicho en otras palabras son exclusivamente aquellas que están comprendidas en ese ámbito territorial.

Las leyes nacionales del Congreso de la Nación se caracterizaban porque son de aplicación en todo el territorio de la Nación; se subclasifican en leyes de derecho común y leyes de derecho federal, y esta subclasificación está concebida en razón de la materia o contenido de tales leyes.

Observemos así que mientras que la distinción entre leyes locales y nacionales está dada en razón de territorio, la distinción entre leyes nacionales de derecho común y federal está dada en cambio en razón de la materia.

Hacemos este análisis de lo que es la ley y los tipos de leyes debido a que toda celebración de un contrato administrativo debe tener como base las disposiciones legales, verbigracia: la ley de adquisiciones para el Distrito Federal, que regula los contratos de adquisición, arrendamiento y prestación de servicios que celebra la administración pública.

- c) El Reglamento. Es un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el legislativo. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades:

La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La de ejecutar dichas leyes.

La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria.

El reglamento se diferencia de la ley en cuanto a su origen, la ley es producto del Poder Legislativo, el reglamento del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su existencia, la ley existe y tiene plena validez sin necesidad del reglamento, éste requiere, salvo excepciones expresas, de la existencia de la ley.

En cuanto a su vigencia, la ley es obligatoria mientras no se derogue, el reglamento no puede subsistir al desaparecer la ley.

En cuanto a su contenido, la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular; el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

Como vemos, la existencia del reglamento depende de la existencia de la ley y en nuestra opinión el reglamento ayuda en la aplicación exacta de la ley, verbigracia: el Reglamento a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal el cual analizaremos detalladamente en el segundo capítulo.

- d) La jurisprudencia. Inicialmente debemos entender de donde proviene la palabra jurisprudencia. Se deriva del latín *iurisprudentia*, proveniente de las raíces *ius* que significa el derecho, lo justo, y *prudencia* que quiere decir previsión, conocimiento; por lo que es aquella virtud intelectual que permite al ser humano conocer lo que debe hacer o evitar. Es aquella complementaria de la ley o integradora de las situaciones, que no previó el legislador, adecuando la norma al caso concreto, las características que debe cubrir la norma son las siguientes: debe ser interpretativa, debe ser

integrativa, debe poseer uniformidad, debe ser emanada por un tribunal y debe estar autorizada por la ley.

En su sentido general, actualmente la jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores.

- e) Las circulares. Las circulares son actos administrativos a través de los cuales los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones a los gobernados.

Conjuntamente con los reglamentos, como fuentes del derecho administrativo, se encuentran las circulares expedidas por la administración.

Gabino Fraga considera que la circular no es una fuente especial porque, o bien la circular contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento, y en este caso sólo hay una simple distinción en cuanto a la forma, pero no en cuanto a la esencia del acto, y por tanto no es una fuente distinta del propio reglamento o bien la circular no contiene sino simples explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.⁸ En nuestra opinión la circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que su contenido es muy variable y en la práctica administrativa contiene decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimientos internos muy variados, y a veces constituye un verdadero reglamento de la

⁸ Cfr. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 42^o ed. Edit. Porrúa S.A. México, 1999. p.114

ley, en cuyo caso desde un punto de vista sustancial la naturaleza de las circulares sería reglamentaria.

Respecto a estas fuentes de derecho administrativo en nuestra opinión consideramos que de las fuentes anteriormente descritas la primera de ellas correspondiente a la Constitución, es la más importante, ya que de ella derivan las facultades que le son otorgadas a la administración para suscribir contratos con particulares.

1.2 Concepto de Contrato.

Después de analizar las fuentes de las obligaciones así como las fuentes del derecho administrativo, continuamos con el concepto de contrato partiendo de nuestra legislación, tal como lo establece el artículo 1792 del cual se desprende el siguiente concepto: “Convenio es el acuerdo de dos ó mas personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”.

El concepto anterior se da tomando en consideración el artículo 1793 en el cual al convenio se le da el nombre de contrato al decir: “Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos”, por lo que podemos definir al contrato como: el acuerdo de dos o más voluntades para crear, modificar o extinguir obligaciones.

Para Jorge Montes Lozada: “Es un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o mas personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones), debido al reconocimiento de una norma de derecho”.⁹

⁹ MONTES LOZADA, Jorge, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/contratoMontes.htm>

Para el autor Fernández Ruiz: “es el negocio jurídico consistente en el acuerdo de voluntades- cada una orientada por sus propios fines-. con el propósito de crear o transferir derechos y obligaciones de carácter patrimonial”.¹⁰

Del concepto de contrato podemos apreciar sus elementos, mismos que dependiendo de su naturaleza pueden ser elementos de existencia y elementos de validez.

Para que existan los contratos, deben estar revestidos de los elementos necesarios que dan origen a su existencia y la validez, por lo que el legislador mexicano los ha establecido de manera determinante, comenzaremos por los elementos de existencia o también denominados esenciales los cuales son:

- a) La voluntad. Se refiere al acuerdo de las partes para someterse a cumplir obligaciones y hacerse acreedores de algún derecho, lo que se conoce como el consentimiento.

El consentimiento se encuentra conformado por dos elementos que son la propuesta y la aceptación sucesivamente, el proceso para la existencia del contrato inicia con la propuesta y en lo sucesivo con la aceptación lisa y llana que puede darse de manera tácita cuando por medio del lenguaje o de signos inequívocos se exterioriza una conducta positiva para la realización de determinados actos.

- b) El objeto que pueda ser materia del contrato, para lo cual citaremos textualmente al autor Bejarano Sánchez, quien al respecto dice: “... el objeto al que atienden las voluntades deberá ser de realización física y jurídicamente posible. Esto es, que las prestaciones a las que las partes se

¹⁰ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo Contratos, Edit. Porrúa S.A. México, 2000. p. 43

comprometan, puedan ser realizadas tanto en el sentido material como en el jurídico.”¹¹

El objeto puede ser directo: Es decir debe crear o transferir derechos y obligaciones. También puede ser indirecto que puede consistir en dar, hacer o no hacer.

El objeto debe ser jurídicamente posible, es decir, estar dentro del comercio y ser determinado o determinable en cuanto a su especie.

El objeto también debe ser físicamente posible, es decir, estar en la naturaleza. Cabe señalar que dentro de los elementos de existencia o esenciales, para algunos autores se encuentra la solemnidad.

En nuestra legislación los requisitos de existencia se encuentran establecidos en el artículo 1794 del Código Civil para el Distrito Federal, el que señala que para la existencia del contrato se requiere el consentimiento y el objeto que pueda ser materia del contrato

Derivado del elemento de existencia que es el consentimiento, aquí cabe hacer mención de el consentimiento en los contratos de adhesión, en los cuales el consentimiento se ve afectado, ya que una de las partes debe otorgar su consentimiento sometiéndose a los requisitos condiciones y precios que la otra parte determine, por lo que el consentimiento no se da en su totalidad.

Se desprende de lo anterior, que sin la presencia de alguno de los elementos mencionados anteriormente, el acto jurídico se vuelve inexistente.

Conforman también como parte integral de los contratos los elementos de validez que son: la capacidad, la ausencia de vicios del consentimiento como el error,

¹¹ Op. cit. pp.50 y 51.

dolo, mala fe y la violencia, que el objeto, motivo o fin del contrato sea lícito, que cubran las formalidades que la ley exija como se desprende del artículo 1795 del Código Civil para el Distrito Federal que señala que el contrato puede ser invalidado por incapacidad legal de las partes o de una de ellas, por vicios del consentimiento, por su objeto, o su motivo o fin sea ilícito o porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

Sobre la capacidad, podemos decir que la palabra capacidad viene de la voz latina *capacitas*, que significa aptitud o suficiencia para alguna cosa. A su vez la capacidad se divide en capacidad de goce y capacidad de ejercicio.

La capacidad de goce es un atributo de la personalidad que se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte, en virtud de la cual una persona puede ser titular de derechos y obligaciones. Mientras que la capacidad de ejercicio es la aptitud que requieren las personas para ejercitar por sí mismas sus derechos y cumplir sus obligaciones; se adquiere con la mayoría de edad, y se pierde con la muerte. Las personas en estado de interdicción, los menores de edad y los que tienen incapacidad jurídica, también carecen de capacidad de ejercicio. Es la aptitud de participar directamente en la vida jurídica, es decir, de hacerlo personalmente.

La capacidad de ejercicio, para los efectos de los actos jurídicos, tiene un doble aspecto, o dos tipos:

- a) La capacidad general. Es la que se refiere aquella aptitud necesaria para la realización de cualquier tipo de actos jurídicos, y

 - b) La capacidad especial. Se refiere especialmente a la capacidad de las personas para poder realizar actos de dominio, esto es, que a parte de que se tenga la capacidad general por ser mayor de edad (goce y ejercicio), se necesita la posibilidad jurídica de disponer de los bienes de que se trate.
-

En cuanto a los vicios del consentimiento que son el error, dolo, mala fe y violencia, tenemos como pilar los conceptos que nos proporciona nuestra legislación en el Código Civil para el Distrito Federal que en cuanto al error en su artículo 1813 señala: “El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan, si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato que se celebró éste en el falso supuesto de que lo motivó y no por otra causa.”

En el mismo orden de ideas tenemos el concepto de dolo que nos proporciona el artículo 1815 al señalar que: “Se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.”

Así mismo la violencia en nuestra legislación queda comprendida de la siguiente manera en el artículo 1819 que señala: “Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado.”

A la falta de alguno de los elementos esenciales el acto jurídico no existe, y en el caso de faltar alguno de los elementos de validez el acto jurídico es afectado de nulidad ya sea absoluta, ya sea relativa, tratándose de nulidad absoluta el acto solamente produce consecuencias provisionales, y se convierte en inconfirmable e imprescriptible, y tratándose de nulidad relativa, el acto sí produce consecuencias, es confirmable y prescriptible.

Como se desprende del estudio anteriormente citado, atendiendo a la doctrina y a nuestra legislación encontramos el significado de los elementos esenciales y de validez de los contratos del derecho privado los cuales consideramos que es importante mencionar con la finalidad de extender esta investigación, y estar en condiciones de hacer una comparación ya que por el ámbito administrativo también encontramos los elementos en los contratos administrativos mismos que se encuentran en la doctrina y que son los siguientes:

1. Los sujetos. Que están conformados por la administración pública (un órgano del Ejecutivo, uno del Poder Legislativo, uno del Judicial, un órgano Constitucional autónomo, o una entidad de la administración pública paraestatal, todos en ejercicio de la función administrativa), con la finalidad de satisfacer las necesidades de interés público y por la otra parte el particular como persona física o moral con capacidad jurídica para contratar.
2. El requisito de competencia por parte de un ente de la administración pública que jurídicamente le sea autorizado y el cual constituye un elemento de validez del contrato administrativo.
3. El requisito de capacidad constituido por el co-contratante que es el particular y el cual deberá estar facultado legalmente para contratar de acuerdo con el derecho privado, como ya lo señalamos anteriormente en lo que refiere al Código Civil para el Distrito Federal.
4. El requisito de estar inscrito en el registro respectivo, el cual se refiere a que el co-contratante debe aparecer en el padrón de proveedores correspondiente al ente de la administración pública.
5. El consentimiento como elemento esencial básico del contrato así como la manifestación del mismo, que como ya mencionamos anteriormente el consentimiento es el creador de derechos y obligaciones y del cual para existir

requiere de la voluntad de las partes mismo que se manifiesta al momento de exteriorizarse.

6. El requisito de la no existencia de los vicios del consentimiento, como son la violencia, el dolo y el error mismos que detallamos anteriormente pero en derecho administrativo el autor Fernández Ruiz, añade la simulación que es la declaración irreal de la voluntad emitida de común acuerdo por las partes, es decir ambas partes contratantes simulan la celebración de un contrato inexistente.¹²

7. El objeto como elemento esencial básico el cual como ya mencionamos al referirnos al derecho privado, debe ser cierto, posible, lícito, determinado y determinable en cuanto a su especie.

8. La causa como elemento esencial en el contrato, que está constituida por el móvil que impulsa a las partes a contratar.

Consideramos que estos elementos se equiparan en alguna medida a los elementos del derecho privado, porque en los contratos administrativos las partes necesitan capacidad para contratar, así como manifestar su consentimiento y en consecuencia, los contratos administrativos pueden padecer de vicios del consentimiento como la violencia, la intimidación, el dolo, el error y la simulación.

Después de analizar los elementos de los contratos del derecho privado y los de los contratos administrativos, también es necesario hacer referencia a los diversos tipos de contratos que acepta la doctrina así como nuestra legislación, tales como, los contratos preparatorios y definitivos, bilaterales y unilaterales, contrato unilateral y acto jurídico unilateral, onerosos y gratuitos, aleatorios y conmutativos, consensuales, reales, formales y solemnes, principales y accesorios, instantáneos y de tracto sucesivo, y contratos nominados e innominados todos y cada uno de ellos comprenden diferentes conceptos.

¹² Op. cit.p.96

En lo que corresponde a los contratos preparatorios también conocidos como preliminares o precontratos, en ellos las partes contratantes se obligan a celebrar otro contrato futuro, el cual llegada su celebración se convierte en definitivo.

Los contratos bilaterales o sinalagmáticos y unilaterales se diferencian en que en los primeros se generan derechos y obligaciones recíprocos para las partes que en ellos intervienen y en los unilaterales solamente se generan obligaciones para una de las partes.

Por lo que respecta al acto jurídico unilateral, este es de suma importancia ya que como su nombre lo indica en él interviene únicamente una sola voluntad, como en el caso del testamento y en cuanto a los contratos unilaterales son actos jurídicos pero en ellos la diferencia radica en que forzosamente intervienen dos voluntades, pero sólo genera obligaciones para una sola de las partes.

En el ámbito de los contratos onerosos y gratuitos, los contratos onerosos son aquellos que representan un gravamen para ambas partes, tal como lo cita textualmente el autor Bejarano Sánchez: “En el oneroso hay un sacrificio recíproco y equivalente...”¹³, y en el caso de los contratos gratuitos estos representan un gravamen únicamente para una de las partes, por ejemplo el contrato de comodato.

En cuanto a los contratos aleatorios y conmutativos, en los primeros el producto de su celebración es indeterminable ya que dependen de sucesos imprevisibles. En el caso de los contratos conmutativos en estos los resultados que se generan, ya son conocidos desde el momento de su celebración.

¹³ Op.cit.p.39

En nuestra legislación se determina este tipo de contratos, en el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1838 que señala que: “El contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Es aleatorio cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida, sino hasta que ese acontecimiento se realice.”

Como ejemplo de contratos aleatorios tenemos la renta vitalicia, y por parte de los contratos conmutativos tenemos al contrato de compraventa.

En lo que respecta a los contratos consensuales, tenemos en este tipo de contratos que en ellos la ley no exige ninguna forma especial para su perfeccionamiento, ya que basta el consentimiento para su perfección.

En cuanto a los contratos reales, en ellos se requiere el consentimiento y también la entrega de una cosa.

En cuanto a los contratos formales, en ellos la ley si exige una forma legal especial para su perfeccionamiento como ejemplo tenemos la compraventa de bienes raíces.

En el caso de los solemnes en ellos solamente se requieren ciertos ritos que establece la Ley para su perfeccionamiento como es el caso del matrimonio, en el cual el rito con el que se lleva a cabo además del consentimiento crea un contrato jurídico solemne.

Tenemos también otro tipo de contratos que son los principales y accesorios, mismos que se diferencian de la siguiente manera: los principales son

jurídicamente autónomos, es decir su origen es independiente de otro contrato, por ejemplo el contrato de arrendamiento.

No es así en los contratos accesorios, ya que en este tipo de contratos su existencia depende de la existencia de los contratos principales.

Existen contratos instantáneos y de tracto sucesivo, en el caso de los instantáneos, se cumplen desde el momento en que se forman, por ejemplo la compraventa de contado, y en el caso de los contratos de tracto sucesivo éstos son aquellos que se cumplen pausadamente a través del tiempo para que se perfeccionen se necesita que se cumpla determinado tiempo por ejemplo: el arrendamiento.

Y por último tenemos los contratos nominados e innominados, en el caso de los nominados, estos son los que se encuentran regulados en la ley, por lo tanto en caso sus características e incumplimiento se encuentran previstos en la ley contrariamente a los contratos innominados los que no están establecidos y determinados en la ley, pero no por ello pierden fuerza legal, sino que se adecuan a los casos ya previstos por la ley y en los cuales se asemejan.

Así también tenemos que los contratos se pueden clasificar de acuerdo a las partes que en ellos intervienen, así como en los fines que llevan a su celebración, por lo que se desprende la siguiente clasificación de contratos: civiles, mercantiles, laborales y administrativos, siendo estos últimos los que ocupan nuestro objeto de estudio y como se desprende de la clasificación antecedida sobre el derecho privado podemos desprender que los **contratos administrativos** son contractuales, onerosos, pueden ser instantáneos o de tracto sucesivo, principales o accesorios reales, conmutativos y en ellos lo más importante es la formalidad.

1.3 Contratos en el derecho romano.

El nacimiento de los contratos en el derecho romano, surge a partir de las fuentes de las obligaciones, las cuales ya vimos en el punto anterior, por lo que solo mencionaremos los tipos de contratos más reconocidos en esa época:

- a) Contratos verbales. Fueron los primeros en surgir y se llevaban a cabo, inicialmente entre ciudadanos y posteriormente también se añadieron los no ciudadanos, mediante una figura que era llamada *stipulatio* promesa estipulada, mediante la cual los contratos verbales eran perfeccionados con palabras o expresiones específicas, es decir, bastaban las palabras para que el contrato tuviera efectos jurídicos.
- b) Contratos literales: Estos contratos tienen su origen a partir de que un ciudadano romano, anotaba en un libro las deudas contraídas con anterioridad y de las cuales era acreedor, o el deudor anotaba sus deudas contraídas y con las anotaciones escritas se perfeccionaban los contratos literales.
- c) Contratos reales: en este tipo de contratos era necesaria la entrega de una cosa para su perfeccionamiento.
- d) Contratos consensuales: En el derecho romano el acuerdo entre dos o más voluntades perfeccionaba y daba nacimiento a los contratos consensuales.

1.4 Contratos en el derecho antiguo.

En el derecho antiguo antes de que los romanos regularan y perfeccionaran los contratos, en Mesopotamia antigua ya había habido indicios, no sólo de regulación de actos, como los delitos, sino también de los contratos en el Código de Hammurabi, que era una colección de leyes y edictos del Rey Hammurabi de Babilonia que constituye el primer código conocido de la historia, en el año 3800 a. de C. y es uno de los documentos jurídicos fundamentales en la historia de la humanidad: El Código de Hammurabi, regulaba aspectos como la

compraventa de bienes o de personas (esclavos) o la prenda, tal como se muestra en la transcripción que hacemos de una ley del Código de Hammurabi (ya que como se sabe éste código no contenía artículos sino leyes): Ley 7: “ Si uno compró o recibió en depósito, sin testigos ni contrato, oro, plata, esclavo, varón o hembra, buey o carnero, asno o cualquier otra cosa, de manos de un hijo de otro o de un esclavo de otro, es asimilado a un ladrón y pasible de muerte”.

1.5 Contratos en el derecho del medievo.

Los contratos en la época del medievo se ven influenciados por el derecho de obligaciones romano que también intervino en la legislación y en la jurisprudencia de casi toda Europa en la edad media. Al igual que en Alemania con la influencia del derecho romano, nace el contrato de servicios domésticos y el contrato de servicio fiel.

Con el tiempo llegó la caída del imperio romano, trayendo consigo, cambios drásticos, fundamentales del derecho en la edad media, ya que el contrato, pierde su carácter de consensual, tal como lo señala el autor Fernández Ruiz, al decir: “En España, por ejemplo, para la realización del negocio contractual se exige la presencia de varas y bastones, lo cual sugiere a tales objetos como generadores de las respectivas obligaciones; en el derecho aragonés se condiciona el contrato a su confirmación mediante la *palmata* (apretón de manos) o por medio de la realización de una *aliala* (banquete); en el derecho jacense se da la posibilidad de desistir del contrato mediante la pérdida de las arras dadas en garantía , y en el derecho castellano se supedita el contrato a su solemnización ante el *roboratio* (consejo).”¹⁴

También es importante no pasar por alto a los contratos en el derecho español, en el que el surgimiento de los contratos tuvo gran auge ya que, tuvieron origen las siguientes figuras: El Fuero Juzgo, Las Siete Partidas y el Proyecto del Código Civil de 1851 o de García Goyena.

¹⁴ Ibidem. p.16

- a) El Fuero Juzgo o Libro de los jueces. En el año 641 se promulgó el fuero juzgo se trataba de un compendio de libros que dentro de su contenido regulaba en el caso que nos ocupa, a los contratos, tales como la donación, la compraventa, el arrendamiento, subarrendamiento, el mutuo, el comodato, el depósito, prenda, hipoteca, como se puede observar en el derecho español ya se regulaba y se diferenciaba a los contratos.

- b) El Código de las Siete Partidas. Este Código de 1353, reguló los contratos diferenciándolos en reales, verbales, literales y consensuales, tal como lo señala el autor Fernández Ruiz: "... y también como en Roma, se distinguieron los contratos reales, verbales, literales y consensuales"¹⁵

- c) El Proyecto de García Goyena. Es el nombre que se le dio al Código Civil español de 1851, el cual dentro de su tercer libro contiene los modos de adquirir, transmitir y perder el dominio donde se plasma la regulación de contratos.

1.6 Contrato administrativo.

Ahora bien, después de que mencionamos el concepto de contrato que nos proporciona el derecho privado así como sus elementos, nos enfocaremos al concepto del contrato en materia administrativa, para lo cual partiremos de lo mencionado por el autor Jorge Escola, analizando la clasificación que nos proporciona éste autor sobre los contratos administrativos misma que se asemeja a la del derecho privado al señalar que los contratos administrativos se clasifican **por las partes que se obligan**, ya que pueden ser unilaterales verbigracia: el ofrecimiento del concurso y bilaterales, verbigracia el de obra pública, **por la relación que exista entre las prestaciones**, ya que los contratos administrativos son a título oneroso y **por el momento en que quedan concluidos**, ya que la mayoría de los contratos administrativos son consensuales.

¹⁵ Ibidem. p.19

Una vez que hemos citado ésta clasificación de los contratos administrativos continuaremos con el concepto sobre contrato administrativo, pero para ello, comenzaremos con el estudio de los hechos y actos jurídicos como lo cita el autor José Luis de la Peza al conceptuar al hecho jurídico como: “Todo acontecimiento que produce efectos en el campo del derecho, independientemente de que en su realización intervenga o no la voluntad de la persona o personas que resulten afectadas por sus consecuencias jurídicas”¹⁶. Este caso se refiere a los casos fortuitos y de fuerza mayor, y en segundo lugar, tenemos los actos jurídicos en los que sí media la voluntad y la facultad de actuar. El autor en mención señala que el acto jurídico es: “voluntario y las personas que lo realizan se proponen obtener como resultado precisamente los efectos jurídicos que de esto resultan”¹⁷.

Lo anterior es en el ámbito del derecho privado y lo mencionamos con la finalidad de poder establecer posteriormente una diferencia, ya que en el ámbito administrativo también encontramos los actos jurídicos administrativos que abarcan toda actividad o función administrativa, que se da mediante actos jurídicos de carácter unilateral, como lo son: los contratos los reglamentos y las disposiciones legales, todo ello es importante ya que del acto jurídico se derivan los contratos administrativos, por lo que citamos los conceptos que nos dan los autores Fernández de Velasco y Agustín Gordillo sobre acto administrativo el primero menciona: “Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”¹⁸. Y el segundo autor menciona que acto jurídico es: “el dictado en ejercicio, de la función administrativa sin importar el órgano que la ejerce”¹⁹.

¹⁶ DE LA PEZA MUÑOZ CANO, José Luis, De las obligaciones, Edit. McGraw Hill, México, 1997. p.31

¹⁷ *Ibidem*. p. 33

¹⁸ FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, Los Contratos Administrativos, Edit. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1927. p. 236

¹⁹ *Op.cit.*, p.138

Podemos desprender que los autores antes mencionados señalan al acto jurídico como una declaración unilateral de voluntad cuya consecuencia arroja efectos jurídicos.

En nuestra opinión, el acto jurídico administrativo es la facultad otorgada a determinados funcionarios públicos para que en nombre de la administración pública realicen contratos con terceros con apego a las normas establecidas por el derecho administrativo respecto al cual el autor Agustín Gordillo al señalar al derecho administrativo como: “La rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”²⁰.

DEFINICION DE CONTRATO ADMINISTRATIVO:

Para el autor Miguel Angel Bercaitz son contratos administrativos: “aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al contratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden efectuar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, que colocan al co-contratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica”²¹.

Consideramos que de la definición anteriormente señalada, efectivamente, una de las consecuencias de los contratos administrativos son las obligaciones que contrae la administración pública frente a terceros y en la que generalmente tiende a incumplir, lo que como veremos más adelante coloca al particular en estado de indefensión.

Continuando con los conceptos de contrato administrativo, citaremos el concepto que nos da el autor Héctor Jorge Escola quien define a los contratos administrativos como: “Aquellos contratos celebrados por la administración pública con una finalidad de interés público y en los cuales, por tanto, pueden existir

²⁰ Ibidem, p.73

²¹ BERCAITZ, Miguel Ángel, Teoría General de los Contratos, Administrativos, 2ª ed. Edit. Depalma Buenos Aires, 1980. p.221

cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al co-contratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ésta”²².

Como se denota en las definiciones anteriormente señaladas, el contrato administrativo se conceptualiza como unilateral y de subordinación para el particular.

No es así en otras definiciones que no contemplan estos elementos, como la del autor Bielsa al citar al contrato administrativo como: “es el que la administración pública celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública”²³. Podemos también citar el concepto que nos da el autor Marienhoff al decir que contrato administrativo es: “Un acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebradas entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, y otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas”²⁴.

Así como también tenemos la definición que nos proporciona el autor Dromi al señalar que el contrato de la administración “es un acto jurídico bilateral, o acuerdo de voluntades en que una de las partes es, cuando menos, un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa (órgano ejecutivo, órgano legislativo, órgano judicial)”²⁵.

Con las definiciones proporcionadas anteriormente en nuestra opinión y con lo estudiado, consideramos que el contrato administrativo es *el acto jurídico que celebran por una parte la administración pública en ejercicio de las facultades que le han sido otorgadas y por la otra el particular con la capacidad*

²² ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado integral de los Contratos Administrativos, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1977. p.127

²³BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, 6ª. ed. Edit. La Ley Sociedad Anónima e impresora, Buenos Aires,1964.pp. 295

²⁴ Op.Cit. p.34

²⁵ DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1983. p.371

que le confiere el derecho privado, cuyo objeto es satisfacer necesidades de interés público.

En éste contexto podemos diferenciar entre los contratos administrativos y los contratos civiles, ya que los contratos administrativos se derivan del derecho público y una de las partes corresponde a la administración pública, con la finalidad de satisfacer necesidades de interés público.

Por lo que se desprende que los contratos administrativos tienen los siguientes elementos, de acuerdo a la doctrina:

- a) El objeto. Es decir, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la administración.
- b) La participación de un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa: es decir, la presencia de la administración como una de las partes contratantes es un elemento indispensable para la existencia del contrato administrativo.
- c) Las prerrogativas por parte de la administración pública. Es decir las condiciones por parte de la administración pública para la contratación de un particular.

En nuestra opinión, los contratos administrativos deben reunir los elementos que mencionamos anteriormente, pero añadimos otros elementos que son fundamentales, como la autorización previa de la suficiencia presupuestal, es decir la aprobación anticipada de las erogaciones efectuadas por parte de la administración pública, así como los tiempos de entrega en el caso de contratos de obra pública, adquisiciones y prestación de servicios, en el caso de que la relación contractual lo requiera, la garantía de cumplimiento por parte del particular y en el último de los casos las sanciones en el caso de incumplimiento, este último punto es muy importante ya que como veremos más adelante el

incumplimiento por parte del particular da origen a la aplicación de la pena convencional previamente pactada y formalizada, a beneficio de la administración pública.

En cuanto al hecho de que una de las partes contratantes esté constituida por la administración pública ha puesto en duda la denominación de “contrato administrativo”, ya que investigando sobre el tema encontramos que existen diversas teorías, mismas que se han dado en diferentes países como la doctrina alemana que es una corriente negativa en la que se niega la existencia del contrato administrativo, denominándolo contrato de derecho público, argumentando que sólo son actos unilaterales ya que consideran el consentimiento del particular como un acto de sumisión, pues su voluntad se somete al poder preponderante del Estado. Esta doctrina tuvo gran influencia en los países de Europa central y oriental.

Así también encontramos a la doctrina Italiana, misma que se mantiene en sentido negativo, sobre la existencia de los contratos administrativos, y que sostiene que son actos unilaterales del Estado, en los cuales la voluntad de los particulares tiene un efecto accesorio que se refiere a su eficacia pero no a su existencia. Esta doctrina sostiene que las voluntades de las partes son dos actos coligados y condicionados el uno del otro.

Por otro lado tenemos a la doctrina española, misma que niega la realidad de los contratos administrativos partiendo de la interrogante de si pueden existir contratos de derecho público, lo cual, equivaldría a preguntar si existe similitud entre la economía del contrato privado y la economía del contrato público o si los principios para efectuar el contrato en el derecho privado pueden aplicarse a los contratos administrativos por lo que, llega a la conclusión de que estos contratos por ser públicos no son contratos.

También encontramos a la doctrina francesa: en ella se niega la existencia de los contratos administrativos ya que manifiesta que el contrato es una determinada categoría jurídica y cuando los elementos que lo forman se reúnen, el contrato tendrá siempre los mismos caracteres y los mismos efectos y si existen contratos que dan lugar a la competencia de los tribunales administrativos, ello sólo puede ser en razón del fin para el cual se celebran, en Francia se niega la existencia del contrato administrativo en razón de que no es un acto contractual.

Así también la Doctrina Monista, que establece que no admite distinción entre el derecho público y el derecho privado por lo que no puede haber distinción entre las categorías de contratos celebrados por el derecho público y el derecho privado.

Todas estas doctrinas son negativas a la existencia de los contratos administrativos, pero así también encontramos teorías positivas que otorgan su reconocimiento a los contratos administrativos de acuerdo con el autor Manuel M. Díaz quien se refiere a la jurisprudencia francesa, que divide a la actividad del Estado en los actos realizados como propietario y los actos realizados como poder público en ejercicio de su autoridad, y hace referencia a que Eduardo Julián Laferrière como vicepresidente del Consejo de Estado en Francia, con su obra tratado de la jurisprudencia administrativa y los recursos contenciosos, origina la distinción del derecho administrativo que da origen a la noción de servicio público como parte fundamental del derecho administrativo²⁶.

Una vez reconocida la existencia del contrato administrativo, también encontramos una nueva controversia respecto a los factores que dan por determinado la identificación de los contratos administrativos, para lo cual nos enfocaremos a lo señalado por el autor Fernández Ruiz quien señala los siguientes criterios:

²⁶ Cf. DIEZ MANUEL, María, Derecho Administrativo, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963. p.3

- a) Teoría subjetiva. Señala que la identificación de un contrato administrativo se da en razón de que una de las partes forme parte de la administración pública.

- b) Teoría de la jurisdicción. En razón de que los tribunales que conocen del asunto, que son los tribunales de lo contencioso administrativos, para diversos autores este criterio no proporciona la diferencia de contrato administrativo, en razón de que la jurisdicción administrativa solamente se determina después de que ésta lo haya dictaminado.

- a) Teoría formal. En razón de que se identifica como contrato administrativo, ya que es producto de un procedimiento empleado por la administración pública, verbigracia: la licitación pública.

- d) Teoría de la naturaleza del contrato. Misma que señala que el contrato se determina administrativo desde su origen ya que es de naturaleza administrativa, esta teoría sostiene que son aquellos que solo puede concluir una persona pública.

- e) Teoría voluntarista. Que manifiesta que desde su origen el contrato es administrativo en razón de que la voluntad lisa y llana de las partes así lo determine.

- f) Teoría de la cláusula exorbitante. Esta teoría nace en los fallos del Estado francés considerando ésta que se determina contrato administrativo, cuando sus cláusulas sean superiormente exorbitantes a los contratos del derecho privado, verbigracia: atribuir derechos a la administración pública que no son atribuibles a los particulares en los contratos de derecho privado, colocando a la administración pública en una posición de superioridad.

Las cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos se clasifican de dos formas: en explícitas, que constan en el cuerpo del contrato, es decir, del escrito y las implícitas o también llamadas virtuales, que son las disposiciones legales a que se sujeta el contrato administrativo aunque no se encuentren establecidas en el cuerpo del documento.

- g) Teoría teleológica. Que manifiesta que el contrato administrativo es determinado por la finalidad que le dio origen, ya que su finalidad es distinta a los contratos de derecho privado, ésta teoría se basa en tres criterios diferentes, que son la modalidad de los servicios públicos, ya que se considera contrato administrativo aquel cuyos fines refieren a la prestación de un servicio público, otro criterio es la modalidad de la utilidad pública, en donde se manifiesta que los contratos de la administración pública se identifican por ser de utilidad pública y el último criterio es el del interés público que señala que el contrato administrativo puede ser identificado por que su origen se da por fines de interés público.
- h) Teoría legalista. Dicha teoría se basa en que se identifican como contratos administrativos los que la ley determine como tales.
- i) Teoría de la desigualdad de las partes. Esta teoría parte de que las partes contratantes, en el caso de la administración pública se encuentra en una posición predominante, mientras que el particular se encuentra en posición de subordinación y hace la similitud con el contrato de derecho privado de adhesión partiendo de la teoría que divide al derecho privado del derecho público ya que las relaciones que originan pueden ser de coordinación y de subordinación, las de coordinación cuando los sujetos se encuentran en las mismas condiciones y en las de subordinación las partes se colocan en posiciones desiguales.

j) Teoría Mixta. Misma que determina en conclusión, que para determinar al contrato administrativo, es necesario valerse de diversas teorías para lo cual nos abocaremos a los lineamientos que señala el autor Fernández Ruiz, cuando menciona que: “ para determinar con certeza si un contrato dado es de carácter administrativo, será necesario que reúna las características siguientes:

Una de sus partes sea una persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa,

- Su celebración observe formalidades especiales.

Su contenido incluya cláusulas exorbitantes del derecho privado, más no contrarias al derecho público, inadmisibles en cualquier contrato de derecho privado y, por tanto, imposible de celebrarse exclusivamente entre particulares;

- Tenga como fin la satisfacción de necesidades de carácter general mediante la prestación de un servicio público, o el logro del interés público, o de la utilidad pública, y

- Las controversias que suscite sean de la competencia del órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo”²⁷.

1.7 Contratos administrativos en México.

Este tema es de suma importancia ya que el origen de los contratos administrativos en México, partiendo del derecho autóctono, en nuestra investigación encontramos escasa información, ya que existen teorías encontradas acerca de que haya existido la regulación de las relaciones contractuales, aunque para algunos autores en el derecho azteca se contempla la existencia de contratos tales como la permuta, aunque es de difícil comprobación la regulación de los contratos en la época precortesiana. Posteriormente durante la dominación hispana en México, los contratos fueron regulados por los preceptos

²⁷ Op. cit. pp. 71-80.

de las siete partidas, el fuero juzgo, etc. que ya mencionamos al referirnos a los contratos administrativos en el derecho español. Lo anterior es debido a que durante y después de la conquista los españoles impusieron el derecho que a ellos les regía y no fue sino hasta el México Independiente donde se comienzan a establecer todo tipo de obligaciones como las donaciones, el mutuo, el comodato, el depósito, el arrendamiento, la fianza, la compraventa, la permuta, de las compañías y sociedades, del retracto y tanteo, de los censos, y de las hipotecas, dando origen por consiguiente a la regulación del contrato administrativo.

Es hasta el año 1870, cuando se expide el Código Civil que regula en su libro tercero al contrato, en sus modalidades de la compraventa, la permuta, la enfiteusis, la donación, el mandato, la sociedad, el depósito, el préstamo, la fianza, la prenda y anticresis, la hipoteca, las transacciones, los contratos aleatorios, el contrato de obras, o prestación de servicios, mismo que propició la expedición de los códigos civiles de los estados.

Partiendo de los orígenes de los contratos administrativos nos hemos permitido hacer referencia también a nuestro derecho positivo mexicano, que regulan los contratos administrativos en el artículo 134 de nuestra Constitución, del cual se hará el análisis y comentarios en el segundo capítulo, correspondiente a la legislación.

En este capítulo hacemos referencia a diversas leyes que a través del tiempo han sido creadas para normar los contratos administrativos en México, desde su regulación y reconocimiento en nuestra Constitución Política hasta la Ley de Adquisiciones vigente, por lo que a continuación analizaremos detalladamente las más importantes.

2.1 La ley de Inspección de Adquisiciones.

Una vez que fueron analizadas las fuentes de las obligaciones, que conforman los orígenes de los contratos, y el concepto general del contrato administrativo, procederemos a realizar un estudio sobre la legislación que ha regulado a éstos en el derecho mexicano.

La regulación de los contratos administrativos durante la época independiente de nuestro país se vio influenciada en la mayoría de los casos por el derecho hispano, así como por la jurisprudencia, posteriormente los contratos administrativos fueron regulados por empréstitos públicos, creándose las normas que rigieron los contratos de obra pública, mediante el Decreto del Congreso del 9 de octubre de 1826, en el que se autorizaba al Gobierno de México, para realizar contratos de obra pública con la finalidad de mejorar las carreteras, mismo que establecía que el proveedor contratado debía ser quien ofreciera las mejores ventajas y los menores costos de inversión.

Posteriormente la Constitución de 1857 facultó al gobierno mexicano para suscribir los contratos de obra pública.

Encontramos que después de los empréstitos, surgieron las leyes anuales de ingresos de la federación que regulan y aprueban a la fecha, los ingresos anuales, mismos que desde su nacimiento comenzaron a normar los contratos de la administración pública, por ejemplo: La ley de Ingresos del Erario Federal para 1935 en su artículo 14 que a la letra dice: “Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, previamente al otorgamiento de los **contratos o convenios** que pretendan celebrar, en los que se afecte un ingreso federal, se especifique una reducción en su monto, se conceda alguna franquicia o en cualquier otra forma se pretenda modificar la aplicación general de alguna o algunas disposiciones fiscales aplicables, someterán las cláusulas relativas del contrato o convenio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que las examinará a efecto de comprobar si no pugnan con el artículo 28 constitucional, sus disposiciones reglamentarias o alguna otra de las disposiciones fiscales en vigor, ni afectan la economía nacional.

La falta de aprobación de esas cláusulas por parte de la Secretaría de Hacienda, será causa de nulidad.”

Cabe mencionar aquí que la inspección de los contratos estaba sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no especificaba los procedimientos para la contratación administrativa por lo que tenía muchas deficiencias.

En la época del porfiriato encontramos que la contratación administrativa forma parte la potestad del Estado, y por lo tanto surge el favoritismo hacia algunas empresas extranjeras a quienes se contrataba de manera reiterativa de ahí que en esta investigación encontramos que durante la época porfirista hubo contrataciones exorbitantes a favor de la empresa S. Pearson & Son quien durante esta época fue contratada por la tercera parte de la deuda destinada a la inversión pública debido a ello encontramos la existencia de varios monopolios.

La Ley de Inspección de Adquisiciones a que nos estamos refiriendo en este numeral fue la primera ley que reguló de manera federal a los contratos administrativos, misma que fue expedida el 14 de diciembre de 1965 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de 1965, entrando en vigor el 1° de enero de 1966.

Así también fue de vital importancia para el desarrollo de los contratos administrativos en nuestro país, ya que regulaba la adquisición de bienes muebles por parte de la administración pública. Esta ley, fue una iniciativa del presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien facultó a la antes Secretaría del Patrimonio Nacional para el control y vigilancia de las adquisiciones que celebren los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tal como lo señala el considerando tercero que a la letra dice: “las adquisiciones de mercancías, artículos de consumo, materias primas y de bienes muebles que efectúen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal constituyen un importante renglón del gasto e inversiones públicos, por lo que es conveniente someterlos al control y vigilancia de la

Secretaría del Patrimonio Nacional, en igual forma que las adquisiciones que efectúan las dependencias directas del Gobierno Federal”.

Esta Ley de Inspección de Adquisiciones contempla la participación de la Secretaría del Patrimonio Nacional para que los pedidos o contratos celebrados por las dependencias fueran supervisados y autorizados por ésta, excluyendo la función vigiladora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien con anterioridad como ya vimos fungía como único fideicomitente del gobierno federal.

Tal como lo señala el primer párrafo del artículo 1º que a la letra dice: “La adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de los territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal, se regirá por las disposiciones de esta Ley, cuya aplicación y vigilancia corresponderá a la Secretaría del Patrimonio Nacional”.

Es importante señalar que la Secretaría del Patrimonio Nacional tenía amplias facultades en materia de contratos administrativos, aunque sólo conocía de acuerdo con el artículo 20 de la ley, de los contratos cuyos importes excedieran de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 m.n.), se encargaba del registro de proveedores del gobierno federal, controlaba la lista de precios tope al que los proveedores debían adecuarse, así también era quien inspeccionaba el cumplimiento en cuanto a las entregas y no sólo actualizaba la lista de precios, sino que también era quien verificaba la calidad de las mercancías o los productos.

Tal como lo señala el artículo tercero de la citada ley que textualmente dice: “Las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, sólo podrán formular contratos o pedidos para la adquisición de mercancías, bienes muebles o materias primas que les fueren necesarios, con los proveedores que se encuentren inscritos en el

Padrón de Proveedores del Gobierno Federal que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Cuando en el cuerpo de esta Ley se mencionen a las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal, se dirá simplemente “las dependencias”.

Encontramos que también la Secretaría de Patrimonio Nacional se encargaba, como ya lo dijimos anteriormente de manejar la lista de precios a los cuales los proveedores se sometían, tal como lo señala la citada ley en su artículo 17 mismo que textualmente dice: “ En los contratos de instalación y reparación de bienes muebles que celebren las dependencias, los precios que se estipulen para los materiales o refacciones que se adquieran para ese fin y formen parte del precio total del contrato, no podrán ser superiores a los precios máximos señalados en la Lista Oficial de Precios de la Secretaría del Patrimonio Nacional, o a los que la misma Secretaría autorice”.

En cuanto a la inspección de la calidad de los bienes o productos, también encontramos el artículo 9º, que textualmente señala: “Los pedidos o contratos de adquisiciones registrados en los términos del artículo 7º, quedarán sujetos a la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que procederá, en el momento que lo estime pertinente, a la inspección y vigilancia del cumplimiento de los precios autorizados y de la calidad de la mercancía; a la intervención en la recepción de los artículos, con facultades para suspender la misma si considera que su calidad no es la convenida o para exigir la entrega de otra mercancía que reúna las características pactadas, devolviendo la rechazada; y la verificación de la aplicación final de las mercancías, artículos de consumo, bienes muebles y materias primas adquiridas”.

Pero dentro de estas actividades también debemos mencionar la que consideramos más importante y que era que la Ley de Inspección de Adquisiciones regulaba de una manera muy **específica** los requisitos para que los particulares pudieran celebrar contratos con la administración pública, así también nos damos cuenta de que tratándose de incumplimiento por parte de

los particulares estos se hacían acreedores a sanciones que iban desde una multa del 10% del valor total del pedido o contrato, hasta ser excluidos del padrón de proveedores del gobierno federal y sin perjuicio de las acciones civiles o penales que el gobierno federal pudiera ejercer en contra ellos.

Consideramos también de suma importancia que el particular para inscribirse en el Padrón de Proveedores requería demostrar su solvencia económica, como lo señala la fracción IV del artículo cuarto, que textualmente señala: “Para ser inscrito en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- IV Demostrar su solvencia económica e informar acerca de su capacidad de producción, si es industrial, o de la cantidad de mercancía que puede ofrecer para su venta si es comerciante”.

Así también encontramos que dicha ley se mostraba muy austera en cuanto a que no regulaba ningún proceso de adjudicación para los pedidos o contratos por lo que la licitación pública **todavía no era reconocida** por la legislación.

Podemos concluir que dentro de esta ley, el particular se veía sometido a la burocracia por parte de la administración ya que para que procediera el pago derivado del contrato por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito público ésta necesitaba recibir una notificación por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como la autorización de pago.

Lo anterior se desprende del antepenúltimo párrafo del artículo 7° de la ley en comento que a la letra dice: “En los casos de las fracciones I y II, enviará el pedido o contrato original y las copias correspondientes a la dependencia, organismo o empresa formulante para que continúe los trámites. Si el pedido o contrato debe cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, la dependencia deberá remitir el original y las copias registrados por la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta, de acuerdo con sus atribuciones, resuelva si es de autorizarse su pago; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo regresará autorizado u observado a la dependencia, para ser entregado al proveedor

para su cumplimiento en los términos del registro autorizado por la Secretaría del Patrimonio Nacional”.

Por lo que podemos observar en el párrafo anterior que el particular tenía la posición de sometimiento ya que debía esperar a la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien también registraba el pedido o contrato verificando que éste cumpliera con la citada ley así como su reglamento, así también cabe señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía las facultades para solicitarle a los proveedores las muestras que considerara pertinentes tal como lo señala el artículo 19 de la ley que dice: “La Secretaría del Patrimonio Nacional podrá exigir y los proveedores estarán obligados a proporcionarle las muestras de los artículos materia de un pedido o contrato de adquisiciones, cuando lo estime conveniente”.

En estos artículos transcritos anteriormente, la Secretaría de Patrimonio Nacional era la encargada de sancionar a los proveedores por no presentar los precios de los artículos a contratar, si no entregaban los artículos, si no cumplieran con las garantías o bien si no repusieran los artículos o los bienes que no cumplieran con los requisitos de calidad establecidos.

En cuanto al recurso de inconformidad que podía hacer valer el particular o proveedor sólo procedía en caso de que le negaran su inscripción en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal. Pero lo más importante es que la referida ley establece que en las faltas cometidas por los funcionarios autorizados para formular pedidos o contratos en la formulación de éstos se someterían a la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación o del Código Penal federal, pero lo que a nosotros nos ocupa con el objeto de este estudio es que no señalaba esta ley algún procedimiento de adjudicación, ni tampoco el plazo para que la administración pública pudiera cumplir con su parte contractual referente al pago hecho al particular o proveedor.

En nuestra opinión la referida ley fue muy austera en cuanto a procedimientos de adjudicación, así como para establecer alguna sanción para la administración en caso de retrasar el pago al proveedor o al particular quien

tenía que esperar la autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso de que el importe de la contratación se debiera cubrir con el Presupuesto de Egresos de la Federación, no obstante haber cubierto los requisitos antes mencionados.

2.2 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

La ley que mencionamos en el punto anterior se refería a los contratos y pedidos realizados por la administración pública en cuestión de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, pero tratándose de los contratos administrativos de obra pública, tenemos la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas publicada el 4 de enero de 1966.

Esta ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas regulaba los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como a la inspección y vigilancia de tales obras, llevadas a cabo por las Secretarías y Departamentos de Estado, el departamento del Distrito Federal, los gobiernos de los territorios federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal.

Así también regulaba los contratos de obra pública pero a diferencia de la Ley de Inspección de Adquisiciones, sus entes vigilantes estaban conformados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de la Presidencia. Tal como lo establecen los dos últimos párrafos del artículo 1º que a la letra dice: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá en los contratos y en la ejecución de las obras a que se refiere ésta ley, la intervención que le confieren las leyes de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación y sus disposiciones reglamentarias.

Las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia intervendrán conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los territorios federales y del departamento del Distrito Federal y

vigilarán la ejecución de los mismos en los términos de la presente Ley, coordinando su intervención en los casos no previstos por la misma”.

Encontramos que en esta Ley se habla de un Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, el cual en la ley anterior era denominado Padrón de Proveedores la inscripción de éste Padrón de Contratistas requiere los requisitos que se mencionan en el artículo sexto, que textualmente dice lo siguiente: “Para ser inscrito en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I.-Solicitar por escrito su inscripción ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, manifestando su capacidad técnica y financiera en los términos y condiciones que señale el Reglamento.

Si se trata de persona moral deberá exhibir además copia certificada de su escritura constitutiva y de las reformas, si las hubiere y de los documentos que acrediten la personalidad del solicitante

II.-Comprobar que es miembro de la Cámara de Industria que se corresponda;

III.-Acreditar su inscripción en el Registro Federal de Causantes;

IV.- Acreditar su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social, y

V.- Pagar la cuota de inscripción que señale el Reglamento.

Dentro de un término que no excederá de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, La Secretaría resolverá sobre la inscripción del solicitante en el Padrón de Contratista del Gobierno Federal”.

De lo anterior se desprende que el particular interesado en celebrar un contrato con la administración pública debía pagar la cuota respectiva y efectuar el pago en caso de renovación tal como lo señala el artículo séptimo que señala lo siguiente: “Los contratistas empadronados que al iniciarse un nuevo ejercicio fiscal tengan interés en continuar inscritos en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, presentarán ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, durante el mes de enero, la solicitud de revalidación de

su inscripción en los términos que indique el Reglamento y pagarán la cuota respectiva; en caso contrario se considerará cancelado su registro”.

En esta ley en cuanto a los procesos de adjudicación para elegir a los particulares o proveedores con los que la administración pública celebraba contratos administrativos, se maneja la denominación de “**subasta**” de acuerdo con los siguientes artículos:

Artículo 16: “Las dependencias adjudicarán el contrato al concursante que, reuniendo las condiciones, necesarias que garanticen el cumplimiento del contrato y la ejecución satisfactoria de la obra, presente la postura más baja. Contra ésta resolución no procederá recurso alguno.

Cuando dicho contrato deba cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación se requiere para su validez la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

Artículo 13: “Las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional, con base en los estudios y opiniones de la Comisión Técnico- Consultiva de Contratos y Obras Públicas, dictarán las bases y normas generales y el criterio para la integración de los precios unitarios a que se sujetarán la contratación y ejecución de obras y las bases y normas a que se ajustará la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos”.

Artículo 14: “La Secretaría del Patrimonio Nacional vigilará que la contratación y ejecución de las obras y la celebración de las subastas para adjudicar los contratos que lleven al cabo las dependencias, se ajusten a las bases, normas generales y criterios para la integración de los precios unitarios a que se refiere el artículo 13”.

Así también el Reglamento a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas establece lo siguiente en cuanto a los procedimientos de adjudicación: Artículo 22: “Las Secretarías del Patrimonio y de Obras Públicas,

para los efectos del artículo 13 de la Ley, tomando en cuenta los estudios y opiniones de la Comisión Técnico- Consultiva de Contratos y Obras Públicas:

- I. Dictarán las bases y normas generales a que deberán sujetarse los concursos materiales de sistemas, convocatorias, procedimientos, condiciones, penas convencionales, calificación de posturas y adjudicación, según las características cuantitativas y cualitativas de las obras públicas y determinarán las circunstancias, materias y condiciones de excepción a esas bases y normas, cuando el interés público lo exija por razón de urgencia, oportunidad, economía, conveniencia, eficiencia o alguna otra modalidad de la inversión.

- II. Señalarán los casos excepcionales en que los concursantes extranjeros puedan participar en los concursos para adjudicación de obras públicas, cuando medien razones que lo ameriten en materia de financiamiento, técnicas u otras equivalentes;

- III. Fijarán los criterios conforme a los cuales deberán celebrarse todos los contratos en materia de:
 - a) Forma y contenido, tomando en cuenta, además los requisitos que al respecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - b) Integración de precios unitarios;
 - c) Catálogo de los conceptos de obra y
 - d) Especificaciones de construcción.”

A diferencia de la Ley de Inspección de Adquisiciones, la que no regulaba procedimientos de adjudicación, esta Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas **sí contempla** de una manera muy austera los procedimientos de adjudicación y como ya vimos el reglamento establece que las Secretarías del Patrimonio y de Obras Públicas establecían los lineamientos para éstas adjudicaciones.

En cuanto a lo referente al cumplimiento de la obligación contractual por parte de la Administración Pública no se establece término o procedimiento alguno únicamente encontramos el artículo 32 que habla sobre el pago efectuado al

particular o proveedor que señala: “Las dependencias, sin ajustarse a lo dispuesto en los artículos 5°, 10, 19 y 20 con excepción de lo señalado en el inciso a) fracción I, y 23 de esta ley, podrán ejecutar:

I.- Obras de mantenimiento o conservación y de reparación de equipos e instalaciones, cualquiera que sea su monto;

II.- Obras de construcción cuando su importe no exceda de cien mil pesos;
y

III.- Obras imprevistas debidas a emergencias, cualquiera que sea su monto.

En cualquiera de los casos a que se refiere este artículo, las dependencias, dentro de los diez días siguientes a la terminación de las obras, lo comunicarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, acompañando una relación de los pagos efectuados”.

Derivado de lo anterior, se desprende que en esta ley el proveedor o particular se encontraba en estado de indefensión, debido a que no existía término establecido para el pago.

2.3 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

A diferencia de las leyes mencionadas anteriormente esta ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993, fue una ley integrada por la dualidad de las adquisiciones, servicios, arrendamientos y obras públicas contratadas por parte de la administración pública.

Dicha ley fue publicada con fecha 30 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1995, y que vino a abrogar la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980, y sus reformas del 28 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1984, 7 de febrero de 1985, 13 de enero de 1986, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de

1991; así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985, así como sus reformas del 30 de noviembre de 1987, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991. Esta ley llegó a renovar el ordenamiento normativo de 1980. Encontramos que esta Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señalaba en su artículo tercero lo siguiente: “Las adquisiciones de bienes muebles que debieran incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble o que hubieren sido necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras.

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

La contratación de servicios de bienes muebles que estuvieran incorporados o adheridos a inmuebles.

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

Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles.

Los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación generara una obligación de pago para las dependencias y entidades que no se encontraran regulados”

Como podemos ver esta ley en comento ya contemplaba todo tipo de contratos administrativos, aún los que no se encontraban regulados con anterioridad, así como todas aquellas contrataciones que cubrieran las necesidades de la Administración Pública.

Así también observamos que en la Ley referida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía amplias facultades para la aplicación de la Ley de

Adquisiciones y Obras Públicas, ya que se podía contratar asesoría técnica para efectuar pruebas de calidad, verificar precios así como también era quien dictaba las reglas para resolver en juicio arbitral las controversias que pudieran originarse.

De lo mencionado anteriormente transcribimos el artículo 11 ya que señala la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que mencionamos en el párrafo anterior, mismo que señala: “La Secretaría, la Contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado; el mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública; la verificación de precios, pruebas de calidad, y otras actividades vinculadas con el objeto de esta Ley.

Para los efectos del párrafo anterior, las citadas dependencias pondrán a disposición entre sí los resultados de los trabajos objeto de los respectivos contratos de asesoría técnica”.

Y respecto a la competencia de las dependencias para resolver controversias encontramos el artículo 15 que señala: “Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, salvo aquéllas en que sean parte empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, serán resueltas por los tribunales federales”.

En el caso de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, como vemos le correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su conocimiento, pero tratándose de los contratos de obra pública la competencia era para la Secretaría de la Contraloría, quien también podía contratar asesoría para realizar pruebas de calidad, verificar precios, de conformidad con el artículo 11 anteriormente transcrito.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tenía facultades para intervenir en la aplicación de la presente Ley, ya que en conjunto con las Secretarías antes mencionadas podía dictar disposiciones administrativas para el debido cumplimiento de la ley en comento, tal como lo señala el

artículo 8, que a la letra dice: “La Secretaría, la Contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta ley a efectos administrativos.

La Secretaría y la Contraloría dictarán las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley tomando en cuenta la opinión de la otra secretaría, así como, cuando corresponda, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tales disposiciones se publicarán en el **Diario Oficial de la Federación**”.

PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.

También es importante señalar que en esta Ley sí contemplaba la existencia de los procedimientos de adjudicación, como la adjudicación directa, la invitación restringida y la licitación pública, cuyo estudio realizaremos en el siguiente capítulo.

En la ley en comento ya encontramos los procedimientos de adjudicación que se encuentran señalados en el artículo 28 que establece lo siguiente: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

A. Por licitación pública, y

B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II. La adjudicación directa”.

Al realizar el análisis de ésta Ley encontramos que el Registro de Proveedores que mencionamos anteriormente en la Ley de Inspección de Adquisiciones, no se encuentra mencionado en esta ley.

Así también encontramos que esta Ley reguló los procedimientos de adjudicación, la planeación, programación y presupuestación, los contratos de

obra pública, así como las sanciones a los proveedores en caso de incumplir la Ley en comento, pero en cuanto a la obligación por parte de la administración pública consistente en el pago como contraprestación al contrato celebrado con el particular, la ley estableció un plazo de 20 días dentro de los cuales se efectuaría el pago.

Tal como lo señala el artículo 52, que textualmente dice: “Las dependencias y entidades deberán pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la propia dependencia o entidad.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior y sin perjuicio de la responsabilidad, del servidor público que corresponda de la dependencia o entidad, ésta deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

El objeto de la presente investigación deriva precisamente del artículo establecido por la administración pública en el artículo que antecede ya que el plazo que menciona para que la administración pública efectúe los pagos correspondientes al objeto del contrato no era un plazo real.

Lo anterior sin considerar que el particular tratándose de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios o bien de los contratos de obra pública, debía responder en caso de vicios ocultos o de la calidad de los servicios de que se tratare, en cuyos casos también podía aplicarse el Código Civil.

Así también ésta Ley exigía al particular garantizara el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato celebrado tal como lo señalan los artículos siguientes:

Artículo 38: “Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta Ley, deberán garantizar:

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública.

La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha de fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquel a quien se hubiere adjudicado el contrato, I la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor o contratista constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente

II. Los anticipos que, en su caso, reciban. Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo, y

III. El cumplimiento de los contratos.”

En cuanto a los contratos de obra pública, hacemos referencia a ellos por medio del siguiente artículo:

Artículo 75: “Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Para garantizar durante un plazo de doce meses el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, podrán constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de la obra; presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de la obra, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.”

Podemos observar en esta ley que el particular tenía la posibilidad de inconformarse lo que originaba una investigación por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (que así era denominada en esta Ley), misma que tenía un plazo de 45 días naturales después de haber recibido le

recurso de inconformidad para realizar las investigaciones pertinentes y emitir una resolución.

Y no obstante el particular en caso de no obtener una resolución favorable podía interponer el recurso de revocación sobre esa resolución.

Pero de acuerdo con los artículos expuestos observamos que el particular garantizaba el cumplimiento del contrato y en caso de no recibir el pago en el tiempo señalado en la presente ley y presentar su inconformidad debía esperar mínimo 45 días para recibir una resolución, lo que ocasionaba un desgaste económico en caso de haber obtenido algún crédito para el cumplimiento de su obligación.

2.4 La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1979, y entró en vigor en fecha 1° de enero de 1980, en ella a la Secretaría de Comercio le correspondía la aplicación de esta ley de acuerdo con el artículo tercero que señala: “La aplicación de esta ley queda a cargo de la Secretaría de Comercio, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal conforme a las atribuciones legales.”

También es importante mencionar que la presente Ley regula, de acuerdo con su artículo primero lo siguiente: “La presente Ley es de orden público y de interés social y tiene por objeto regular las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a:

- I.- Adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles;
- II.- Arrendamiento de bienes muebles.
- III.-Contratación de servicios relacionados con bienes muebles, y
- IV.-Almacenes.”

Encontramos que la Secretaría de Comercio era la encargada de revisar los contratos que celebraban las dependencias y entidades, como lo señala la

fracción XV del artículo cuarto, como lo transcribimos a continuación: “A fin de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, la Secretaría de Comercio tendrá las siguientes facultades:

XV.-Revisar los pedidos o contratos de adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, así como los contratos de arrendamiento de éstos últimos y los de prestación de servicios celebrados por las dependencias y entidades, con objeto de verificar el cumplimiento de esta Ley, las disposiciones que de ella emanen y las bases, reglas o normas que dicte la propia Secretaría;”

Como vemos esta ley, por su fecha de publicación no comprendía los contratos de obra pública. Así también observamos que el Padrón de Proveedores que surge en la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965, ahora es manejado y controlado por la Secretaría del Comercio.

Consideramos que el Registro al Padrón de Proveedores llevaba consigo una serie de requisitos excesivos, que colocaban al particular o proveedor a garantizar anticipadamente el cumplimiento de su obligación contractual, como lo vemos en los fundamentos siguientes:

Artículo 27: “Para ser registrados en el Padrón, los interesados deberán satisfacer los siguientes requisitos:

III.-Demostrar su solvencia económica y capacidad para la producción o suministro de mercancías materias primas o bienes muebles, y en su caso para el arrendamiento de éstos o la prestación de servicios.

V.- Pagar los derechos que establezca la tarifa respectiva,”

Artículo 29: “El registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal tendrá vigencia desde su fecha hasta que concluya el año fiscal en el que se efectúe. Los proveedores que deseen continuar inscritos deberán solicitar su refrendo durante el mes de octubre de cada año, o en el mes de enero siguiente, si la inscripción fue posterior a octubre.

La falta de presentación de solicitud para obtener el refrendo o la negativa de éste, traerá como consecuencia la cancelación del registro a su vencimiento,

sin necesidad de resolución expresa en tal sentido y sin perjuicio del derecho del interesado de formular nueva solicitud para obtenerlo.

El refrendo del registro se solicitará en los formatos que apruebe la Secretaría de Comercio y causará los derechos que establezca la tarifa respectiva.”

Artículo 31: “La Secretaría de Comercio podrá cancelar el registro de un proveedor o negar el refrendo del mismo cuando:

- I.- Se compruebe que ha obrado con dolo o mala fe.
- II.-Deje de reunir los requisitos a que se refiere la fracción III del artículo 27 de esta Ley.
- III.-Incumpla un pedido o contrato de adquisición, arrendamiento o prestación de servicios; y
- IV.-Reincida en la Comisión de cualquiera de los hechos señalados en el artículo anterior.”

Como podemos observar el particular en este caso persona física o moral debía comprobar su solvencia económica para inscribirse en el Padrón pero también debía cubrir la tarifa por inscripción y cubrir el pago en cada refrendo, sometiéndose a la potestad de la Secretaría de Comercio.

Así también el particular debía someterse a la Secretaría de Comercio quien tenía las facultades para comprobar la calidad de las mercancías, materias primas o bienes muebles.

El artículo 34 señala lo siguiente: “La comprobación de la calidad o de las especificaciones de las mercancías, materias primas o bienes muebles, se hará en los laboratorios que determine la Secretaría de Comercio, que podrán ser los de la dependencia o entidad adquirente, los del proveedor o los de alguna institución idónea.

Dicha comprobación podrá hacerse a petición de parte interesada o de oficio por la Secretaría de Comercio, para lo cual recabará muestras del proveedor o de la dependencia o entidad adquirente.

En todo caso se dará al proveedor y al adquirente, la oportunidad de participar en la comprobación.

El resultado de las comprobaciones se hará constar en un informe que será firmado por el responsable del laboratorio en el que se efectuaron, así como por el representante del proveedor y el del adquirente si hubieren intervenido. La falta de firma del proveedor o del adquirente no afectará la validez del informe.”

Y en el caso de que el particular no cumpliera estas disposiciones esta ley sí contemplaba a diferencia de las otras que hemos analizado, la sanción pecuniaria que era acreedor el particular, es por ello que la hemos colocado en este orden debido a su grado de importancia, a continuación transcribimos el artículo referente a este hecho:

Artículo 35: “Las infracciones a esta Ley serán sancionadas por la Secretaría de Comercio con multa de hasta \$500,000.00. Las sanciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan en caso de delitos.

Podemos observar también lo que la ley en comento establecía respecto a algún recurso por parte de el particular, que precisamente era un recurso administrativo al que no le daba una denominación específica y que era resuelto por el superior jerárquico del que hubiese emitido la resolución, no obstante que la presente ley no establecía términos para presentar inicialmente el recurso, así como tampoco establecía el término para que la autoridad resolviera, pero sí manifestaba expresamente quien un término de tres años prescribía el derecho de la Secretaría de Comercio para emitir una resolución, tal como lo señala el artículo 10 que a la letra dice: “La facultad de la Secretaría de Comercio para dictar resoluciones respecto de hechos concretos que impliquen contravención a lo dispuesto por esta Ley o a las disposiciones derivadas de ella, se extinguirá en el término de 3 años, que se computará a partir de el día siguiente a aquél en que la propia Secretaría tenga conocimiento de cada uno de ellos.”

El particular, ante este fundamento quedaba desamparado pues aunque esta Ley facultaba a la Secretaría de Comercio para su aplicación, ya que emitía

las normas, llevaba el padrón de proveedores, establecía los formatos para los pedidos y contratos así como la revisión de los mismos, ésta no establecía término o plazo alguno para que se efectuaran los pagos al particular adjudicado en un contrato y considerando que esta ley tuvo vigencia hasta el 9 de febrero de 1985 consideramos que dio lugar a infinidad de irregularidades.

No podemos omitir que posterior a esta ley estudiada en ese numeral surgió la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles la que destinó su cumplimiento a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Conservando el Padrón de Proveedores, mencionado en la Ley antes analizada (Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal) y en el que para poder inscribirse el particular ya sea persona física o moral debía comprobar su solvencia económica.

Y en nuestra opinión esta Ley retrocedió en cuanto a las Secretarías encargadas de su aplicación, lo que provocaba un retraso en los trámites por parte de los particulares, así también esta ley otorgó al particular o proveedor la posibilidad del recurso de revocación contra resoluciones emitidas por las Secretarías antes mencionadas, sin establecer términos para que las Secretarías resolvieran por lo que podemos observar que el particular debía cumplir con los trámites para registrarse en el Padrón de Proveedores y esperar el tiempo necesario para que la autoridad cumpliera con su obligación de pago.

2.5 Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Nos abocamos a esta Ley que es la que permanece vigente en nuestros días ya que nos permitirá observar la evolución de este ordenamiento normativo.

Como ya vimos en leyes anteriores no contienen una regulación completa en cuanto a procedimientos de adjudicación ni tampoco especifican los plazos

para que la administración pública efectúe los pagos correspondientes a una contraprestación recibida por un particular, por lo que a continuación procederemos a realizar el análisis correspondiente a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, por lo que comenzaremos mencionando que ésta ley fue publicada el día 28 de septiembre de 1998, misma que entró en vigor al día hábil siguiente de su publicación y fue reformada por última vez el día 17 de mayo del 2004.

Cabe señalar que esta ley también es de orden público e interés general, como lo señala en su artículo primero, que textualmente dice: “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Administración Pública del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren entre sí las dependencias, órganos desconcentrados delegaciones y entidades de la Administración Pública Federal, tampoco los contratos que estos celebren con las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, con los de la administración pública de los Estados de la Federación y con los municipios de cualquier estado; **no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos con personalidad jurídica propia, que manejan de forma autónoma el presupuesto que les es designado a través del Decreto del Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, bajo su estricta responsabilidad, emitirán de conformidad con la presente Ley, las políticas, bases y lineamientos que en la materia les competan.

Las dependencias, órganos desconcentrados delegaciones y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos de cualquier tipo, cuya finalidad sea contravenir lo previsto en ésta ley”.

Por lo que observamos que la presente ley es de orden social y de interés general y a diferencia de las anteriores se refiere a toda clase de contrataciones excepto las de obra pública que queda claramente especificado en el artículo tercero que textualmente dice “Para los efectos de esta Ley, entre las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios quedan comprendidos:

- I.- Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- II.- Las adquisiciones de bienes muebles, que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa o los que suministren las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra; con excepción de la adquisición de bienes muebles, necesarios para el equipamiento en proyectos integrales y obra;
- III.- Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV.-La reconstrucción, rehabilitación, reparación y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles, contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como de estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles;
- V.- Los contratos de arrendamiento puro y financiero de bienes muebles; y

VI.-En general los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, cuyos procedimientos de contratación no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales, y

VII.-La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, auditorías, estudios e investigaciones”.

Como vemos esta ley contempla un universo de contrataciones por parte de la administración pública, no comprendidas en las leyes anteriormente analizadas, por lo que faculta a la administración pública a realizar toda clase de contrataciones.

FACULTADES OTORGADAS A LAS SECRETARÍAS POR LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRIO FEDERAL.

Podemos observar la participación de la Contraloría General del Distrito Federal y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, La Secretaría de Desarrollo Económico y la Oficialía Mayor del Distrito Federal para la aplicación de esta Ley.

Como se menciona en el artículo sexto que dice: “La Contraloría, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Oficialía, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultadas para la interpretación de esta Ley para efectos administrativos, atendiendo los criterios gramatical, sistemático y funcional”.

Así también encontramos las facultades de cada una de las Secretarías mencionadas en esta Ley, por lo que respecta a la Oficialía:

Sus facultades se señalan en el Artículo séptimo que a letra dice: “La Oficialía dictará las disposiciones administrativas generales de observancia obligatoria que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta Ley, y su Reglamento, debiendo publicarlas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, basándose en criterios que promuevan la simplificación

administrativa, la descentralización de funciones, la efectiva delegación de facultades, los principios de legalidad, transparencia, eficacia, honradez y de la utilización óptima de los recursos de la Administración Pública del Distrito Federal.

En materia de medio ambiente, la Oficialía Mayor, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente, dictarán las disposiciones administrativas generales de carácter obligatorio para las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en las que se determinen las características y especificaciones que deben cumplir los bienes y servicios, en cuanto al menor grado de impacto ambiental, desde la extracción de las materias primas para su producción, proceso mismo de manufactura, empaçado, transportación, uso y disposición final, conforme a las disposiciones de Ley en materia ambiental”.

En cuanto a las facultades de la Secretaría de Desarrollo Económico, tenemos el artículo octavo, que dice lo siguiente: “Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Desarrollo Económico dictará las disposiciones que deban observar las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas”.

Así también observamos que la presente Ley, faculta a las Secretarías para hacer uso de la facultad de contratar asesoría técnica antes de las contrataciones como lo señala el artículo 10 que señala: “La Contraloría, la Secretaría, La Secretaría de Desarrollo Económico, la Oficialía y la Secretaría de Medio Ambiente en el ámbito de su competencia, podrán contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado para el mejoramiento del sistema de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, la verificación de precios por insumos, pruebas de calidad, menor impacto al ambiente y otras actividades vinculadas con el objeto de esta Ley.

Los resultados de las investigaciones referidas, se deberán implementar en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, para el

mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

La asesoría técnica deberá prestarse sólo por Instituciones, Cámaras o Entes que estén plenamente registradas y reconocidas para los efectos conducentes ante la Secretaría de Economía del Gobierno Federal”.

PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.

A diferencia de las anteriores esta ley vigente determina los procedimientos que existen para la contratación administrativa como lo podemos observar en el artículo 27 que a la letra dice: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

A. Licitación Pública.

B. Por Invitación Restringida a cuando menos tres Proveedores; y

C. Adjudicación Directa”.

Cabe señalar que esta Ley especifica cada uno de estos procedimientos, mismos que analizaremos en el siguiente capítulo, y que independientemente del proceso de adjudicación el particular debe emitir una garantía de cumplimiento de contrato, misma que deberá ser entregada en la formalización del contrato como se establece en el artículo 73.

GARANTIAS EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Las que se encuentran señaladas en el artículo 73 que señala: “Quienes participen en las licitaciones o celebren contratos a que se refiere esta Ley, deberán garantizar:

- I. La formalidad de las propuestas en los procedimientos de licitación, con un mínimo del 5% del total de su oferta económica sin considerar impuestos;

La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, y serán devueltas a los licitantes a los 15 días hábiles, salvo la de aquella a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente;

- II. Los anticipos que, en su caso reciban, se entregarán a más tardar, dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación de la garantía. Esta garantía deberá constituirse por el 100% del monto total del anticipo; y
- III. El cumplimiento de los contratos, con un importe máximo del 15% del total del contrato sin considerar contribución”.

Como vemos se deba garantizar la participación en la licitación y de resultar ganador, garantizar el anticipo así como el cumplimiento del contrato.

Esta Ley no contempla el Padrón de Proveedores, por lo que el particular no debe realizar trámites para inscribirse en dicho Padrón sólo participar en los procesos de adjudicación, pero debía presentar su garantía de cumplimiento como vimos en el artículo anteriormente mencionado, en el caso de tratarse de licitación pública desde la presentación de la oferta económica aún sin tener la seguridad de resultar adjudicado.

Y una vez adjudicado el particular debía garantizar el cumplimiento del contrato a la firma de éste, como lo señala el artículo 75.

Que a la letra dice : “Las garantías que deban otorgarse conforme a esta Ley por los contratos que celebren con las dependencias, órganos desconcentrados, y delegaciones, se constituirán a favor de éstas, de conformidad con el libro segundo, título cuarto del Código Financiero del Distrito Federal, mismas garantías que se otorgan en la firma del contrato respectivo.”

Así también observamos que esta ley establece los tipos de garantías que la administración Pública puede aceptar por parte de el particular mismas que el particular puede elegir, pero también dependen del criterio de la Administración Pública, tal como lo señala el artículo 75 bis: “Para efectos del artículo 73, las garantías podrán presentarse mediante:

- I. Fianza;

- II. Cheque de caja
- III. Cheque certificado
- IV. Billeto de depósito, y
- V. Carta de crédito.

No obstante que esta ley determina los tipos de garantías por parte de el particular para el cumplimiento del contrato que contrae con la Administración pública, también faculta a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a establecer otro tipo de garantías para el aseguramiento del cumplimiento del contrato por parte de el particular.

No obstante haber entregado la garantía de cumplimiento del contrato, el particular debe responder por los defectos o vicios ocultos de el contrato, tal como lo señala el artículo 70: “Los proveedores quedarán obligados ante las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, a responder de los defectos y vicios ocultos y deficiencia en la calidad de los bienes o servicios y arrendamientos, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán en cualquier momento realizar pruebas de laboratorio y las visitas de comprobación que estime pertinentes, durante la vigencia de los contratos, distintas a las programadas en las bases correspondientes, o las referidas en el artículo 77 de esta Ley, a efecto de constatar la calidad, específicamente y cumplimiento en la entrega de los bienes y prestación de los servicios contratados. En el caso de detectarse irregularidades, los contratos respectivos serán susceptibles de ser rescindidos y de hacerse efectiva la garantía de cumplimiento correspondiente, conforme el procedimiento que establece el Reglamento de esta Ley”.

LAS SANCIONES EN LOS CONTRATOS.

El particular se convierte en acreedor a la pena convencional pactada en el contrato, o en su caso la rescisión administrativa o terminación anticipada por parte de la Administración Pública, como lo señala el artículo 69: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán pactar penas convencionales a cargo de los proveedores por incumplimiento a

los contratos. Cuando se pacte ajuste de precios la penalización se calculará sobre el precio ajustado.

Una vez concluido el plazo para la aplicación de las penas convencionales y, en su caso, la rescisión del contrato, el proveedor deberá reintegrar los anticipos más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal, para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Los cargos se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y se computarán por días calendario desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan a disposición las cantidades a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, podrán decretar la terminación anticipada de los contratos, sin agotar el plazo para la aplicación de las penas convencionales, previa opinión de la Contraloría por causas debidamente justificadas y que de no procederse a la terminación de los mismos se pudiera alterar la seguridad e integridad de las personas o el medio ambiente del Distrito Federal, o se afecte la prestación de los servicios públicos, sin necesidad de la aplicación de penas convencionales, en los casos en que existan circunstancias que causen afectaciones a los intereses del Gobierno del Distrito Federal”.

Así también el Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, establece la forma de aplicación de las penas convencionales como lo vemos en el primer párrafo del artículo 58: “En el caso de incumplimiento a las obligaciones establecidas en los contratos por causas imputables a los proveedores, se harán efectivas las penas convencionales a cargo de los mismos, en el importe facturado que corresponda y en su caso, se exigirá la reparación de daños y perjuicios ocasionados, independientemente de la aplicación de las garantías que hayan sido pactadas”.

No así en el segundo párrafo del citado reglamento se establecen las causas por las cuales no se aplicará la pena convencional al particular o proveedor, las mismas que se mencionan en el segundo párrafo del ordenamiento citado:

“Los proveedores no se harán acreedores a las penas convencionales, cuando el incumplimiento contractual derive de caso fortuito o fuerza mayor,

entendiéndose por éstos, los sucesos de la naturaleza o del hombre, ajenos al proveedor, que lo imposibiliten jurídicamente a cumplir, constituyendo una imposibilidad verdadera u obstáculo insuperable que impida el cumplimiento parcial o total de sus obligaciones, siendo necesario que tales hechos no le sean imputables directa o indirectamente y escapen a toda previsión”.

Como podemos ver la única causa para evitar la aplicación de la pena convencional debe presentarse un caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobable, lo que significa que el particular o proveedor debe cumplir en tiempo y forma con lo pactado.

Sin embargo, tratándose del cumplimiento por parte de la Administración Pública respecto al pago por los bienes o servicios recibidos, únicamente encontramos en esta ley el artículo 64 que señala: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán pagar al proveedor el precio convenido en las fechas establecidas en el contrato, salvo que en la entrega de los bienes adquiridos o los servicios prestados no hayan cumplido con las condiciones pactadas.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, por causas imputables a la convocante y sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir el servidor público que corresponda a la convocante, ésta deberá pagar cargos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales, dichos cargos se calcularán sobre las cantidades no pagadas, y se computarán por días calendario contados a partir del décimo primer día hábil de la fecha en que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar estas cantidades más los intereses correspondientes, a requerimiento de la dependencia, órgano desconcentrado, según sea el caso, conforme a lo señalado en el párrafo anterior.

Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha de pago, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad”.

Este es el ordenamiento que se establece para el caso en que el proveedor no reciba el precio pactado en el contrato al decir: “ésta deberá pagar cargos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal...”

Sin que el Reglamento a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, o la circular UNO-BIS 2002 referente a la normatividad en materia de administración de recursos, mencionen algún procedimiento administrativo por parte del particular para que la administración pública cumpla con el compromiso de pago.

Por lo tanto, observamos que la presente Ley, no establece un término para que la autoridad efectúe los pagos correspondientes a la obligación contractual, por lo que la administración pública establece en el contrato los plazos y condiciones que considere convenientes.

LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS CIRCULAR UNO-BIS 2002. (PARA ORGANOS POLITICOS ADMINISTRATIVOS).

Esta circular del mes de enero del 2002, que emite la oficialía mayor con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 27 fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que señala: “Corresponden al titular de la Oficialía Mayor, además de las atribuciones que expresamente le confiere la ley, las siguientes:

Fracción II.- Establecer y difundir las políticas para regular la administración de recursos humanos y materiales, de tecnología administrativa, de bienes y servicios informáticos, de servicios generales, del patrimonio inmobiliario del archivo documental y de los bienes muebles, así como proponer aquellas relacionadas con las Entidades.”

De acuerdo con estas facultades la Oficialía Mayor expide esta circular que tratándose de los contratos administrativos establece que en las contrataciones menores o iguales a \$8,000.00 (OCHO MIL PESOS 00/100 M.N.) no es necesaria la elaboración y formalización de un contrato previo, ya que basta con la presentación de la factura por parte del particular.

Podemos observar que no obstante que la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal vigente no contempla el Registro de Proveedores del Gobierno del Distrito Federal, la Circular UNO-BIS 2002, sí hace referencia a la existencia de dicho padrón, como se menciona en los siguientes puntos:

Punto 5.15.1: “La DGRMSG, será la encargada de la instrumentación, control, seguimiento y actualización del Registro de Proveedores de la APDF, para lo cual las Delegaciones enviarán trimestralmente a la DGRMSG la información relativa a los proveedores que hayan sido adjudicados en los diversos procedimientos de adquisición que se realicen.”

Creemos esta facultad coloca indefenso al particular ya que si no existe un contrato previo, no hay fundamento para que éste pueda exigir el pronto pago de la contraprestación.

Así también en cuanto a las garantías esta circular establece los criterios para la solicitud de garantías, que son los siguientes:

Punto 5.12.3.: “Para el sostenimiento de la propuesta y el cumplimiento del contrato se tomará en cuenta:

- a) El valor de la operación.
- b) Las características e importancia de los bienes por adquirir o arrendar, así como de la prestación de los servicios por contratar.
- c) La posibilidad de fijar un mínimo del 5% para la seriedad de las propuestas y de un máximo del 10% para el cumplimiento de los contratos.”

Para hacer del conocimiento de los particulares el porcentaje de la fianza que deben constituir, este porcentaje se solicitará desde la publicación de bases tratándose de Licitación Pública, como lo señala la circular antes mencionada.

Punto 5.12.4. “En las solicitudes de cotización y en las bases de licitación se indicará, clara y expresamente, el monto de la garantía que cada operación de adquisición amerite.”

Así también esta circular señala que una vez presentada la garantía de cumplimiento por parte del proveedor, la Dirección General de Administración Delegacional, deberá resguardar las fianzas y devolverlas hasta la total conclusión de la vigencia del contrato.

Punto 5.12.5: “Las fianzas deberán ser expedidas por instituciones nacionales legalmente constituidas y facultadas para el efecto:

La DGAD mantendrá en su poder las fianzas de garantía de cumplimiento de los contratos, no pudiendo iniciar los trámites para su liberación únicamente a solicitud por escrito del proveedor, al cumplimiento de su objeto en todos sus términos.”

Establece el procedimiento para hacer efectiva la garantía de cumplimiento, y lo que en nuestra opinión es de vital importancia en este ordenamiento legal vigente es que la garantía se hace efectiva posterior a la aplicación de la pena convencional, la que no podrá ser menor al 5.0% (CINCO POR CIENTO), tal como se encuentra establecido en uno de los puntos del presente ordenamiento y a la que nos a continuación nos referimos:

PENA CONVENCIONAL.

A continuación transcribimos los artículos sobre la pena convencional de acuerdo al orden de importancia que tiene en nuestra opinión:

Punto 5.14.1: “En caso de incumplimiento a las condiciones establecidas en los contratos de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, los proveedores se harán acreedores a las penas convencionales señaladas en los mismos, las cuales no podrán ser menores del 5.0% del valor total de los bienes, arrendamientos o servicios dejados de entregar o prestar, sin incluir impuestos, por cada día natural de incumplimiento.”

Punto 5.14.3: “La DGAD asentará en las bases de licitación y en los contratos correspondientes, los montos de las penas convencionales, indicando claramente los criterios para su aplicación.”

Punto 5.14.2: “Las penas convencionales se aplicarán hasta por el porcentaje señalado para la garantía de cumplimiento de los contratos, aplicado al valor de los bienes, arrendamientos o servicios dejados de entregar o prestar, lo que deberá establecerse en las bases de los procedimientos de adquisición, y en el contrato respectivo.”

En cuanto a la aplicación de las penas convencionales encontramos que la pena convencional se aplica sin incluir el impuesto al valor agregado y su aplicación se da únicamente hasta el monto de la garantía de cumplimiento, como lo vemos en los puntos siguientes:

Punto 5.14.4: “Las penas convencionales se aplicarán:

- a) Sobre el valor total neto, es decir, sin considerar impuestos de los bienes, arrendamientos o servicios dejados de entregar o prestar, de acuerdo con las condiciones pactadas.
- b) En caso de incumplimiento en el plazo de entrega de los bienes pactados originalmente, durante el tiempo que transcurra, sin rebasar el monto total de la garantía de cumplimiento.”

Es importante mencionar que el particular o proveedor una vez entregados los bienes o servicios objeto del contrato o bien un una vez dados en arrendamiento los bienes a que se comprometió, debe iniciar el trámite **administrativo de facturación**, el cual tratándose de contratos con vigencias anuales el particular deberá ir facturando gradualmente de acuerdo a los bienes entregados o a los servicios prestados, por lo que en la aplicación de la pena convencional observamos lo siguiente:

Punto 5.14.5: “El monto de las penas convencionales, se descontará al proveedor del importe facturado que corresponda a la operación específica de que se trate y se le liquidará sólo la diferencia que resulte.”

Por lo anterior desprendemos que en caso de que el particular incumpla en la entrega de un bien o en la prestación de un servicio o arrendamiento y no se trate de un contrato instantáneo sino de un contrato de tracto sucesivo el descuento sólo se aplicará en la o las facturas pendientes por pagar.

En cuanto a lo que hace al procedimiento para la aplicación de la pena convencional encontramos lo siguiente:

Punto 5.14.7: “Las áreas de Recursos Materiales o de Servicios Generales, serán las responsables de enviar a las áreas de finanzas de las Delegaciones la información que indique el monto de la sanción al proveedor de que se trate por concepto de penas convencionales.”

Punto 5.14.8: “El producto de las penas convencionales aplicadas por cualquier incumplimiento deberá enterarse a la Tesorería del Distrito Federal.”

Retomando la aplicación de la garantía de cumplimiento que como ya mencionamos puede ser en cual quiera de las modalidades antes señaladas, su aplicación de acuerdo con la circular en comento comienza de la siguiente manera de acuerdo con el siguiente punto:

Punto 5.14.9: “Agotado el plazo de aplicación de las penas convencionales y de no existir prórroga para el plazo del cumplimiento del contrato, se deberá proceder a la rescisión del mismo y a la aplicación de la garantía de cumplimiento.”

Continuando con el siguiente procedimiento:

Tratándose de garantías de sostenimiento de ofertas o propuestas en una licitación:

Punto 5.12.6: “La fianza de garantía de la seriedad de la propuesta, se hará efectiva cuando el licitante:

- a) Retire su propuesta, durante alguna de las etapas del procedimiento de adjudicación
- b) No firme el contrato en el plazo establecido para tal fin.”

Y en cuanto a garantías de cumplimiento de un contrato administrativo:

Punto 5.12.8: “La fianza de garantía de cumplimiento del contrato se hará efectiva, después de agotar las penas convencionales pactadas en los mismos por incumplimiento en las entregas de los bienes o en la prestación de un servicio.”

Para ambas el procedimiento es el siguiente:

Punto 5.12.8: “Para hacer efectiva una fianza de cumplimiento del contrato, este requisito indispensable que la DGAD envíe a la Tesorería del Distrito Federal lo siguiente:

- a) Original de póliza de fianza.
- b) Acta de fallo de adjudicación del contrato, en su caso.
- c) Recibos en los que se hagan constar las cantidades entregadas al proveedor.
- d) Constancia de haber recurrido la presencia del proveedor, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para el levantamiento del acta administrativa correspondiente.
- e) Copia del acta administrativa levantada con la intervención de la Contraloría Interna en la Delegación y, en su caso, del proveedor, donde se asiente detalladamente el incumplimiento de éste.
- f) Resolución administrativa por la que se haya rescindido o cancelado el contrato, emitida por la Delegación.
- g) Constancia de que dicha rescisión o cancelación le fue notificada al proveedor, en su caso.
- h) Copia del oficio mediante el cual se haya comunicado a la afianzadora correspondiente la rescisión o cancelación, que ostente el sello de recepción de la misma.
- i) Liquidación formulada por el monto de las obligaciones exigibles.
- i) Todos los documentos adicionales que acrediten la exigibilidad de la obligación incumplida.”

Por lo que después de todos estos requisitos administrativos y no obstante haber aplicado la pena convencional el particular se somete a la aplicación de la garantía ya sea de sostenimiento de oferta o propuesta o de cumplimiento del contrato administrativo.

LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS
CIRCULAR UNO-BIS 2003. (PARA ORGANOS POLITICOS ADMINISTRATIVOS).

En cuanto a esta normatividad en materia de administración de recursos, encontramos en nuestra opinión dos cambios importantes, el primero de ellos referente al punto 5.7.2. refiere que la formalización de las adquisiciones de bienes, arrendamientos y/o prestación de servicios cuyos montos sean menores o iguales a \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M. N.), no requieren la formalización de un contrato, solo basta con la presentación de la factura por parte del proveedor o particular, cantidad aumentada a la CIRCULAR UNO-BIS 2002, anteriormente analizada.

Por otra parte encontramos un cambio sustancial en cuanto a que en la Ley de Adquisiciones vigente no se encuentra regulado el registro de proveedores y en la circular anterior sí estaba contemplado, por lo que encontramos la sustitución del punto 5.15.1 referente al registro de proveedores por el título de informes, mismo que debe rendir la Dirección General de Administración, ante la Dirección General de Recursos Materiales y servicios Generales, sobre las adquisiciones efectuadas, el calendario de licitaciones y el Programa Operativo Anual en caso de haberse modificado.

Estos dos cambios son sustanciales encontramos la facultad otorgada a la administración pública para llevar a cabo las adjudicaciones directas sin mediar alguna autorización de por medio, solo la potestad de la Dirección de Recursos Materiales para hacer contrataciones que no sobrepasen el importe autorizado.

2.6 El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El surgimiento de este artículo se origina por la preocupación que se dio por regular en el proyecto de Venustiano Carranza de 1916-1917, los concursos de los trabajos públicos, quedando originalmente como sigue: Todos los

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

La vigencia de este artículo duró hasta que el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la única reforma que se a realizado hasta la fecha y actualmente tenemos el siguiente artículo 134 constitucional que a la letra dice: “Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno de Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.”

Como podemos observar el cambio en cuanto al término de “subasta” y licitación Pública es notorio, así también podemos notar que es la fuente de nuestra Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, al contemplar la existencia de estas leyes cuya normatividad establece los contratos administrativos en

cuanto a sus procesos de adjudicación y la forma de realizar este tipo de obligaciones contractuales.

2.7 La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Tratándose de los contratos de obra pública tenemos la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada el 4 de enero del año 2000 en el Diario Oficial de la Federación, de la que se derivan los contratos administrativos de obra pública y como su nombre lo indica los servicios contratados relacionados con obras públicas.

Tal como se desprende del artículo primero que a la letra dice: “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y la Consejería jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el ejecutivo federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento.

No estarán sujetas a las disposiciones de esta ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se realizarán conforme a lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y estarán por esta Ley únicamente en lo que se refiere a los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere éste artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en éste ordenamiento.”

Por lo que respecta a este artículo observamos los tipos de contratos que contempla y que como ya mencionamos son de obra pública, así también observamos quienes son los que los pueden efectuar.

Esta Ley sí hace referencia a los procesos de adjudicación como veremos en el siguiente artículo:

Tal como se desprende del artículo 27 que a la letra dice: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- I. Licitación Pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación Directa.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, plazos de ejecución, normalización aplicable en términos de la Ley Federal sobre metrología y normalización, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la contraloría, determinará de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de esta ley el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación y los criterios para determinar el contenido nacional de los trabajos a contratar, en razones de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

La contraloría pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica que establezca, la información que obre en su base de datos correspondiente a las convocatorias y bases de las licitaciones y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de estas, los datos relevantes de los adjudicados, sean por licitación, invitación o adjudicación directa.”

Expresamente esta ley establece las únicas dos formas posibles para que la administración pública pueda contratar obra pública, tal como lo señala el artículo 26.”

En cuanto a los tipos de contratos de obra pública a diferencia de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, esta Ley contempla los siguientes tipos de contratos de obra pública, que son los de precio alzado, por precio unitario, o mixtos, mismos que se describen a continuación en el artículo 45 que a la letra dice: “Para los efectos de esta ley, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrán ser de tres tipos:

- I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;
- II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.

Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosados por lo menos en cinco actividades principales, y

III.- Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado.

Las dependencias y entidades podrán incorporar en las bases de licitación las modalidades de contratación que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de los trabajos, siempre que con ello no desvirtúen el tipo de contrato que se haya licitado.

Los trabajos cuya ejecución comprendan más de un ejercicio presupuestal deberán formularse en un sólo contrato, por la vigencia que resulte necesaria para la ejecución de los trabajos, quedando únicamente sujetos a la autorización presupuestal para cada ejercicio, en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.”

El artículo que antecede se refiere a los tipos de contratos de obra pública, pero también de alguna manera establece los plazos para que la administración pública efectúe los pagos que correspondan al particular por la contraprestación recibida, no obstante lo anterior el particular o proveedor debe garantizar el cumplimiento de los mismos tal como se señala en el artículo siguiente:

Artículo 48: “Los contratistas que celebren los contratos a que se refiere esta Ley deberán garantizar:

- I. Los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo y por la totalidad del monto de los anticipos, y
- II. El cumplimiento de los contratos. Esta garantía deberá constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo.

Para los efectos de este artículo, los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades fijarán las bases, la forma y el porcentaje a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse. En los casos señalados en los artículos 42, fracciones IX y X, y 43 de esta Ley, el servidor público facultado para firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar a los contratistas de presentar la garantía del cumplimiento.”

Así también derivado del análisis de la presente Ley encontramos que a diferencia de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, ésta si contempla el otorgamiento de anticipos a favor del particular o proveedor aunque este beneficio de anticipo como vimos en el artículo que antecede éste también requiere garantía de cumplimiento.

Y tratándose del otorgamiento de anticipos encontramos que esta ley en su artículo 50 señala: “El otorgamiento del anticipo se deberá pactar en los contratos y se sujetará a lo siguiente:

- I. El importe del anticipo concedido será puesto a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de anticipo dentro del plazo señalado en el artículo 48 de esta Ley, no procederá el diferimiento y, por lo tanto, deberá iniciar los trabajos en la fecha establecida originalmente;
- II. Las dependencias y entidades podrán otorgar hasta un treinta por ciento de la asignación presupuestal aprobada al contrato en el ejercicio de que se trate para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la

construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como, para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar.

Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, el otorgamiento del anticipo será determinado por la convocante atendiendo a las características, complejidad y magnitud del servicio; en el supuesto de que la dependencia o entidad decida otorgarlo, deberá ajustarse a lo previsto en este artículo;

- III. El importe del anticipo deberá ser considerado obligatoriamente por los licitantes para la determinación del costo financiero de su propuesta;
- IV. Cuando las condiciones de los trabajos lo requieran, el porcentaje de anticipo podrá ser mayor, en cuyo caso será necesaria la autorización escrita del titular de la dependencia o entidad o de la persona en quien éste haya delegado tal facultad;
- V. Cuando los trabajos rebasen más de un ejercicio presupuestal, y se inicien en el último trimestre del primer ejercicio y el anticipo resulte insuficiente, las dependencias o entidades podrán, bajo su responsabilidad, otorgar como anticipo hasta el monto total de la asignación autorizada al contrato respectivo durante el primer ejercicio, vigilando que se cuente con la suficiencia presupuestal para el pago de la obra por ejecutar en el ejercicio de que se trate.

En ejercicios subsecuentes, la entrega del anticipo deberá hacerse dentro de los tres meses siguientes al inicio de cada ejercicio, previa entrega de la garantía correspondiente. El atraso en la entrega de los anticipos será motivo para ajustar el costo financiero pactado en el contrato, y

- VI. No se otorgarán anticipos para los convenios que se celebren en términos del artículo 59 de esta Ley, salvo para aquéllos que alude el último párrafo del mismo; ni para los importes resultantes de los ajustes

de costos del contrato o convenios que se generen durante el ejercicio presupuestal de que se trate.

Para la amortización del anticipo en el supuesto de que sea rescindido el contrato, el saldo por amortizar se reintegrará a la dependencia o entidad en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir de la fecha en que le sea comunicada al contratista la determinación de dar por rescindido el contrato.

El contratista que no reintegre el saldo por amortizar en el plazo señalado cubrirá los cargos que resulten conforme con lo indicado en el párrafo primero del artículo 55 de esta Ley.”

Derivado de este artículo nos encontramos con que el otorgamiento de anticipo en los contratos de obra pública será hasta por el 30% del total de la suficiencia presupuestal aprobada con anterioridad mismo que servirá para los gastos de instalación, de traslado y adquisición de materiales del particular o proveedor. Pero en caso de que el particular haya recibido anticipo y el contrato celebrado haya de rescindirse, éste tendrá un plazo de 10 días naturales, una vez notificado para devolver dicho anticipo.

Tratándose de incumplimiento por parte de la administración pública, en cuanto a los pagos que debe realizar al proveedor o particular encontramos que la Ley en comento sí establece sanción para el particular en caso de pagos en exceso y también cuando la administración pública incumpla en cuanto al pago, como veremos en el artículo siguiente:

Artículo 55: “En caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se ponga efectivamente las cantidades a disposición del contratista. Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los cargos se

calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales, desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

No se considerará pago en exceso cuando las diferencias que resulten a cargo del contratista sean compensadas en la estimación siguiente.”

En caso de que un particular se encuentre en el supuesto de que la administración pública no efectúe los pagos establecidos en el contrato, puede promover el recurso de inconformidad, de acuerdo con los primeros párrafos del artículo 86 siguiente:

Artículo 86: “La Contraloría podrá de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 83 del presente ordenamiento, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta Ley, dentro de un plazo que no excederá de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del acto irregular. Transcurrido dicho plazo, deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes.

La Contraloría podrá requerir información a las dependencias o entidades correspondientes, quienes deberán remitirla dentro de los diez días naturales siguientes a la recepción del requerimiento respectivo.

Una vez admitida la inconformidad o iniciadas las investigaciones, la Contraloría deberá hacerlo del conocimiento de terceros que pudieran resultar perjudicados, para que dentro del término a que alude el párrafo anterior manifieste lo que a su interés convenga. Transcurrido dicho plazo sin que el tercero perjudicado haga manifestación alguna, se tendrá por precluído su derecho.”

Por lo que observamos en este artículo con la finalidad de que se apliquen las sanciones del artículo 55, mismas que ya transcribimos con anterioridad, la Contraloría efectuará las investigaciones correspondientes en un plazo máximo de 30 días y también tendrá otro plazo de 30 días para emitir una resolución, situación que en la actualidad coloca al particular en un proceso largo y de espera ya que los días a que se refiere éste artículo son hábiles.

Dentro de este tercer capítulo nos enfocaremos a los procedimientos de adjudicación que dan origen a las contrataciones públicas, como su nombre lo indica se trata de determinados pasos a seguir que se encuentran regulados en diversos ordenamientos legales, adicionales a la Ley de Adquisiciones que analizamos en el capítulo anterior y de los cuales mostraremos los plazos a que están sujetos así como todos los requisitos que deben cumplir los particulares o proveedores que pretendan contratar con la administración pública, y las normas a que deben apegarse los servidores públicos que efectúan el procedimiento de adjudicación.

3.1 La Licitación Pública.

Los procedimientos de adjudicación que generan obligaciones contractuales entre la administración pública y los particulares, se encuentran clasificados de acuerdo al monto de lo contratado, por lo que comenzaremos por explicar los montos de adjudicación que se encuentran establecidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.

Dichos montos de adjudicación se encuentran establecidos en el artículo 63 de dicho decreto que señala: "Para los efectos referidos en el artículo 62 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras públicas que podrán realizar las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades durante el año 2005, serán los siguientes:

<p>Inversión total autorizada para obra pública</p> <p>(Miles de pesos)</p>	<p>Monto máximo total de cada obra pública que podrán adjudicar directamente.</p> <p>(Miles de pesos)</p>	<p>Monto máximo total de cada obra pública que podrán adjudicar mediante invitación restringida a cuando menos tres contratistas.</p> <p>(Miles de pesos)</p>
---	---	---

Mayor de	Hasta		
		\$170	\$1,370
	\$15,000	\$210	\$1,700
\$15,001	\$30,000	\$250	\$2,000
\$30,001	\$50,000	\$300	\$2,430
\$50,001	\$100,000	\$350	\$2,850
\$100,001	\$150,000	\$400	\$3,270
\$150,001	\$250,000	\$470	\$3,800
\$250,001	\$350,000	\$530	\$4,330
\$350,001	\$450,000	\$600	\$4,960
\$450,001	\$600,000		\$5,600
\$600,001	\$750,000	\$750	\$6,330
\$750,001	\$1,000,000	\$820	\$7,070
\$1,000,001			

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al valor agregado.

Tratándose de obras públicas consolidadas por sector, se aplicarán los montos máximos antes referidos, considerando como inversión total autorizada la suma de los presupuestos que tengan asignados en el capítulo de obra pública, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que intervengan en la obra pública consolidada.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de obras públicas, cuando no cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado para hacer frente a dichos compromisos.

La Secretaría en casos excepcionales podrá autorizar que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, sin contar con saldo disponible en su presupuesto, convoquen obra pública, mismas que deberán iniciar de manera inmediata las gestiones pertinentes, para asegurar la suficiencia presupuestal.

Los montos máximos son aplicables por cada obra que contrate la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, así como para las que se contraten de manera consolidada.

Los montos de actuación deberán ajustarse al presupuesto autorizado.”

El artículo transcrito anteriormente se refiere a los montos de adjudicación para las contrataciones en materia de obras públicas, pero este Decreto también contempla los montos para adjudicar contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios establecidos en el artículo 64 que a letra dice: “Para los efectos del artículo 55 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación restringida a cuando menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios de cualquier naturaleza, que podrán realizar las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades durante el año 2005, serán los siguientes:

Volumen de adquisición máximo presupuestado	Monto máximo total de cada operación que podrán adjudicar directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convocado a cuando menos tres proveedores
(Miles de pesos)	(Miles de pesos)	(Miles de pesos)

Mayor de	Hasta		
	\$15,000	\$110	\$420
\$15,001	\$30,000	\$130	\$630
\$30,001	\$50,000	\$150	\$840
\$50,001	\$100,000	\$170	\$1,060
\$100,001	\$150,000	\$190	\$1,300
\$150,001	\$250,000	\$210	\$1,500
\$250,001	\$350,000	\$230	\$1,630
\$350,001	\$450,000	\$250	\$1,800
\$450,001	\$600,000	\$260	\$2,000
\$600,001	\$750,000	\$280	\$2,100
\$750,001	\$1,000,000	\$300	\$2,270
\$1,000,001		\$320	\$2,300

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al valor agregado.

Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios consolidadas por sector, se aplicarán los montos máximos antes referidos, considerando como inversión total autorizada la suma de los presupuestos que tengan asignados en el capítulo de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que intervengan en las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios consolidados.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado para hacer frente a dichos compromisos.

La Secretaría en casos excepcionales podrá autorizar que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, sin contar con saldo disponible en su presupuesto, convoquen adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, mismas que deberán iniciar de manera inmediata las gestiones pertinentes, para asegurar la suficiencia presupuestal.

Los montos máximos son aplicables por cada adquisición, arrendamiento o prestación de servicios de cualquier naturaleza, que contrate la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, así como para las que se contraten de manera consolidada”.

De los artículos anteriormente mencionados desprendemos que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades de acuerdo con los presupuestos que les son asignados pueden disponer de determinadas cantidades asignadas para celebrar adjudicaciones de acuerdo con estas tablas que son los indicadores para celebrar adjudicaciones directas, Invitaciones a cuando menos tres proveedores y licitaciones públicas.

Por lo que consideramos que este artículo es de vital importancia, ya que es el delimitante para cada tipo de adjudicación.

A continuación proporcionaremos los conceptos y los antecedentes de cada uno de los procesos de adjudicación:

Licitación Pública.

Para comenzar con este tema, es importante conocer cual es el origen de licitación así como su significado, por lo tanto licitación proviene de la voz latina

licitationem que es ablativo de *licitatio-Onis*, que significa “el ofrecimiento de precio en cualquier venta” o “venta por lanzas”, “por oferta” o “venta en subasta”, y de acuerdo con el Diccionario jurídico de Rafael de Pina, tenemos el siguiente concepto de licitación: “Adjudicación de una obra o contrato a quien ofrezca mejores condiciones para su realización, entre quienes hayan concurrido a la misma”²⁸.

Así también encontramos la definición del autor Sayagués Laso: “La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en la invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones) formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios igualdad de todos los licitantes ante la administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones.”²⁹.

La licitación data desde el Código de Hamurabi hasta el derecho romano, donde se realizaba la subasta de manera representativa, misma que era denominada *subhastatio* y en la que en el lugar donde se iba a realizar la subasta se colocaba un hasta, y una vez habiendo delimitado el lugar para la realización de la venta, una persona llamada censor se encargaba de adjudicar las contrataciones de obra pública.

En tanto en la Edad Media la licitación también constituía un acto representativo, ya que su realización únicamente duraba mientras el fuego de una vela se extinguía, por que la última oferta más baja se adjudicaba al momento de apagarse

²⁸ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 31 ed., Ed. Porrúa, México, 2003. p. 464

²⁹ SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Edit. Talleres Gráfico Barreiro y Ramos, Montevideo, 196, p.p 552 y 553.

la vela encendida, a éste tipo de licitar se le llamó “ a mata candela” o “ a vela y pregón”.

Al mismo tiempo en Francia también eran conocidas diversas formas de adjudicación en los contratos de obras públicas así como de suministros.

Así también encontramos que en diversos países se denomina de diferentes formas a la licitación en Italia se le llama *asta pubblica*, en España subasta pública, en Francia se le denomina *l'adjudication* y en Brasil *licitacao*.

Por otra parte encontramos que la licitación pública para diversos autores acarrea diversas controversias en cuanto a sus ventajas y desventajas por lo que a continuación citaremos algunos de estos criterios:

LAS VENTAJAS DE LA LICITACION PÚBLICA:

a) La administración obtiene mejores condiciones:

Este tipo de ventaja se origina con el surgimiento de la competencia de proporcionar las mejores condiciones entre los interesados a contratar con la administración pública.

b) Se protege a la administración de las colusiones entre contratantes y agentes administrativos:

A este respecto el autor Sayagués Laso señala:

“Con la licitación se busca ante todo sanear la administración, evitando colusiones fraudulentas entre los funcionarios encargados de celebrar los contratos que requiere el funcionamiento de los servicios públicos, y los particulares interesados. Puesto que la administración está obligada a adjudicar la licitación al proponente que ha ofertado condiciones más ventajosas, el margen de libre elección de los funcionarios queda de tal modo restringido, que resulta imposible prácticamente entrar en combinaciones con terceros.”³⁰

³⁰ Op.cit. p.p.558

De tal suerte que una de las ventajas más reconocidas de la licitación es precisamente que se debe evitar todo tipo de negociaciones fraudulentas entre los particulares y los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades.

c) Los funcionarios del poder público no pueden ser sospechosos de corrupción:

Este punto en nuestra opinión es muy importante, ya que la corrupción administrativa ha ido evolucionando mucho en los últimos días, cuestión que no es recientemente conocida ya que encontramos cantidad de autores que hablan sobre la corrupción administrativa.

La licitación puede constituir una certeza de que la autoridad administrativa “debe” contratar al proveedor o particular que le ofrezca las mejores ventajas y condiciones, pero también puede constituir negociaciones previas entre los proveedores o particulares y la autoridad administrativa, haciendo del procedimiento licitatorio un escudo para los funcionarios públicos.

La mayoría de los autores señalan que la moralidad administrativa es el principio fundamental de la licitación ya que la observación estricta de sus reglas, impide el favoritismo y la negociación.

d) Fomenta la competencia:

Ya sea tratándose de contratos de adquisiciones, servicios, arrendamientos y de obra pública el proceso de la licitación de alguna manera crea la competencia entre las empresas o personas físicas para otorgar las mejores condiciones así como los mejores precios para ser adjudicados.

e) Sistema de Control:

La licitación constituye un medio de control, ya que la ley faculta al funcionario público para realizar el procedimiento licitatorio considerando

que el proveedor que “debe” ganar es el que ofrece mejores condiciones y precios.

Pero, por otro lado tratándose de adjudicaciones directas atendiendo a los presupuestos asignados la ley también les faculta a dichos funcionarios para adjudicar directamente.

LAS DESVENTAJAS DE LA LICITACIÓN.

Dentro de las ventajas de la licitación quedan contempladas las de la adjudicación del contrato administrativo a aquel particular o proveedor que ofrece las mejores condiciones, una desventaja puede ser que el particular adjudicado no sea el que ofrece las mejores condiciones.

LA LICITACIÓN EN VARIOS PAISES.

En diversos países la licitación (así conocida en México) ha tomado diversas denominaciones y modalidades, como en Argentina en donde la licitación tiene tres modalidades que son la licitación pública, la licitación privada y la licitación restringida atendiendo a cada uno de sus conceptos tenemos que la licitación pública es la que se lleva a cabo con un número ilimitado de participantes, y en la licitación privada solamente participan los que son expresamente invitados a participar, y por último tratándose de la licitación restringida, en ella los participantes deben reunir las características previamente establecidas por la administración pública.

A continuación podemos ver algunas de las denominaciones que se le dan a los procedimientos de adjudicación que llega a celebrar la administración pública en diferentes países:

En Uruguay encontramos inicialmente a la licitación pública, pero con sus excepciones como la licitación directa tratándose de importes menores a \$2,000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M. N.), y si no excede de \$40,000.000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 m.n) se trata de una licitación abreviada y mayor a ésta se encuentra la licitación pública.

Encontramos también que en Costa Rica también las adjudicaciones se encuentran reguladas por los importes de lo que el gobierno pretende contratar, de lo que se desprenden tres modalidades: la licitación pública, la licitación por registro y la licitación restringida.

Así también encontramos que en Venezuela también se contempla la licitación general y la licitación selectiva, así como la adjudicación directa que finalmente es equiparable a las anteriores.

LA LICITACIÓN EN MÉXICO.

En el Estado Mexicano atendiendo la lectura de diversos autores así como revisando la legislación encontramos que en México se adapta el término de licitación, con diversas modalidades que analizaremos de acuerdo con nuestra legislación vigente.

Por lo que partiremos del artículo 26 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que señala: “Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se llevarán a cabo por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar a la Administración Pública del Distrito Federal, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

No habrá procedimientos distintos a lo previsto en los artículos 54, 55 y 57 de este ordenamiento que faculten a ninguna autoridad del Distrito Federal a realizar adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios sin ajustarse al procedimiento de licitación pública, la inobservancia de lo anterior será causa de responsabilidad para los servidores públicos involucrados.”

Se desprende del artículo anterior que por regla general, se contempla a la licitación pública como el medio para celebrar contratos por parte de la administración pública con entes particulares. Aunque como veremos a continuación nuestra legislación también contempla los tipos de licitación en su artículo 30, mismo que a la letra dice: “Las licitaciones públicas podrán ser:

- I. Nacionales: Cuando únicamente puedan participar proveedores nacionales y los bienes a adquirir sean de origen nacional, además de contar por lo menos con un 50% de contenido de integración nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo neto de manufactura del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque, empaque y embalaje así como los costos financieros;

La Secretaría de Desarrollo Económico, dictará reglas de carácter general, para la determinación del grado de integración nacional, mismas que se actualizarán cada año según corresponda.

- II.- Internacionales: Cuando resulte obligatorio para la Administración Pública del Distrito Federal conforme a los tratados; cuando participen tanto proveedores nacionales como extranjeros y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero, además de contar por lo menos con un 35% de contenido de integración nacional, el que deberá ser determinado tomando

en promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías embarque, empaque embalaje, así como los costos financieros...”

En las dos fracciones anteriores podemos observar que en la doctrina la legislación contempla la división de las licitaciones nacionales e internacionales, cuya diferencia radica únicamente en el porcentaje de la integración nacional de los bienes a licitarse.

Continúa el artículo de referencia con el siguiente párrafo:

“Sólo se convocará a licitaciones de carácter internacional cuando previa investigación de mercado que realice la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o en calidad de proveedores nacionales; o que no existan proveedores o fabricantes en el mercado nacional que puedan garantizar las mejores condiciones de calidad, oportunidad, precio, financiamiento, menor impacto ambiental y servicio en las adquisiciones, o sea obligatorio conforme a los tratados.”

Por lo que hace a este párrafo podemos decir que nos habla de los criterios a seguir para llevar a cabo la licitación pública internacional, ya que para su realización se requiere que los productos a licitar no se encuentren en el mercado nacional.

El párrafo siguiente del artículo señala: “El licitante bajo protesta de decir verdad, manifestará que los bienes que oferta y entrega, son producidos en México y contienen el grado de integración nacional determinado por la Secretaría de Desarrollo Económico, en caso de una licitación pública o invitación restringida internacional, declarará bajo protesta de decir verdad que cuenta con el grado de integración establecido en las bases.

La Secretaría de Desarrollo Económico conforme a los lineamientos y criterios establecidos, dictaminará el porcentaje de integración nacional requerido para los bienes o servicios importados que se requieran por las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones, sin perjuicio del procedimiento que, para su adjudicación o contratación se lleve a cabo conforme a la Ley. Esta dictaminación será previa a la que efectúe el Comité o Subcomité respectivo, para los casos en que resulte aplicable.

La Secretaría de Desarrollo Económico, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transacción, aprovechamiento de la planta productiva del país, y otros supuestos establecidos en los tratados internacionales.”

Una vez que hemos analizado el concepto de licitación así como su regulación en nuestra legislación continuaremos con el procedimiento para llevarla a cabo, comenzando por la publicación de la convocatoria que contiene los bienes o servicios que se pretenden contratar y todos los detalles del procedimiento, dicha convocatoria se publica a través de la Gaceta Oficial o por medios electrónicos como comprante, los requisitos que debe contener se encuentran previstos en el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y son los siguientes:

- a) La denominación de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad de quien emite las bases, denominada por nuestra legislación como la **convocante**.
- b) También debe contener la fecha y el lugar en que los interesados pueden adquirir las bases de licitación, así como el costo y la forma de pago de las mismas.

- c) Debe contener la fecha, la hora en que se llevarán a cabo los diversos eventos de la licitación tales como la junta de aclaración de bases, la presentación de las propuestas, así como el evento de la apertura de las propuestas, así como la fecha de la emisión del fallo.

- d) Se debe hacer la mención de si la licitación es nacional o internacional (previas las autorizaciones de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, así como de la Secretaría de Desarrollo Económico).

- f) Se debe especificar en la convocatoria si ésta tiene la aplicación de algún tratado.

- g) Debe solicitarse expresamente el idioma en que deben presentarse las propuestas.

- h) Debe contener la descripción de los bienes o servicios a licitarse, tales como la cantidad y la unidad de medida.

Es ésta la parte más importante de la convocatoria ya que de ella se deriva la cantidad de participantes que puedan participar en la licitación.

- i) Se debe hacer la indicación de si habrá o no anticipos para el participante que resulte adjudicado, así como las condiciones de pago.

- j) Se debe especificar si se trata de adquisición de bienes cual será la fecha de entrega de los mismos y si se tratándose de un servicio se debe especificar el periodo de la prestación del mismo.

- k) Se debe aclarar que tratándose de que el objeto de la licitación sea un arrendamiento, si hay opción de compra posterior al contrato de arrendamiento.
- l) Se debe mencionar en la convocatoria el nombre y el cargo del servidor público que lleva a cabo la licitación.

Posterior a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, posterior o paralelamente se publican las bases de licitación, para las cuales de acuerdo con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en su artículo 33, que expresamente refiere los siguientes requisitos:

- a) La denominación de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad de quien **convoca** a la licitación.
- b) Debe contener la fecha, el lugar, así como la hora donde se llevará a cabo la junta de aclaraciones de la licitación.
- c) Debe contener la fecha, el lugar, así como la hora, para la entrega de las propuestas técnicas y económicas, su apertura, la fecha de comunicación de fallo, así como la fecha de firma del contrato.
- d) Debe contener expresamente el idioma en que se recibirán las propuestas u ofertas.
- e) Debe tener una lista detallada de los requisitos administrativos y legales que deben presentar los interesados a participar en la licitación, verbigracia: acta constitutiva de la empresa, estados financieros, poderes otorgados a quien suscribe las propuestas.

f) Las bases deben contener la descripción detallada de lo que se pretende contratar mediante la licitación como:

- lista de refacciones si se requieren.
- se debe especificar si se requiere de capacitación.
- dibujos de lo que se solicite
- si se requieren muestras de lo que se pretende contratar.
- si se requiere efectuar pruebas
- los periodos de garantías

f) Se debe indicar en las bases de licitación si la totalidad de los bienes o servicios a contratar o arrendar se van a adjudicar a un solo particular o proveedor, o si éstos se dividirán por partidas resultando varios ganadores de licitación.

En nuestra opinión este punto es muy importante porque de un sólo procedimiento de licitación pueden derivarse varios contratos administrativos en razón de sus partidas ya que los participantes pueden no participar en la totalidad de las partidas y resultar varios particulares o proveedores adjudicados mediante contratos administrativos. Verbigracia: en una licitación para la adquisición de vehículos de diferentes tipos como pueden ser vehículos de carga autos compactos puede haber varias compañías especializadas para cada uno, y por lo tanto puede adjudicarse un tipo de vehículo por compañía participante.

g) Se debe mencionar expresamente si se trata de contratos abiertos que son aquellos donde se establecen la cantidad, el tiempo o el presupuesto mínimo y máximo de acuerdo con lo que se pretenda contratar. Verbigracia: tratándose de la prestación de un servicio las bases deben establecer la vigencia en que se va a realizar la prestación de éste, estableciendo que es un contrato abierto en razón de que dentro de la vigencia del mismo el

servicio sólo se prestará hasta la suficiencia presupuestal autorizada para éste contrato.

- i) Se debe mencionar el lugar de la prestación del servicio o de la entrega de los bienes así como las condiciones en que se efectuarán los mismos.
- j) Las bases deben incluir las cláusulas del contrato y debe incluir la pena convencional en caso de incumplimiento para el licitante adjudicado.
- k) deben incluir las bases las condiciones de los precios así como las fechas para que se efectúe el pago por parte de la administración pública.

Desde éste punto de vista podemos ver que las fechas de pago se contemplan desde las bases de acuerdo con la fracción XI del artículo en comento, por lo que es obligación de la parte convocante establecer fecha de pago desde la publicación de las bases.

- l) Deben contener las bases si existe el pago de anticipo del que se señalará el importe del mismo.
- m) Se deben establecer si las cotizaciones se recibirán por parte de la convocante en moneda nacional o en moneda extranjera, no obstante el pago se realizará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha de pago.
- n) Deben contener las instrucciones para la elaboración de las propuestas así como de la entrega de garantías.
- ñ) Deben contener las bases expresamente que no se emplearán mecanismos de puntos o porcentajes al momento de evaluar las propuestas.
- o) Se debe establecer dentro de las bases que a la falta de alguno de los requisitos que se soliciten el participante será descalificado.
- p) Se debe establecer cuales serán los criterios para la adjudicación de los contratos.
- q) Deben contener las bases la indicación de que ninguno de los requerimientos o condiciones que se establezcan en las bases pueden ser negociables.

- r) Debe contener expresamente la prohibición de arreglos entre los proveedores, para que algunos de los participantes eleven los costos con la finalidad de que de entre algunos de ellos resulte algún proveedor adjudicado.
- s) Deberá solicitar expresamente la manifestación del licitante bajo protesta de decir verdad que cuenta con la capacidad que puede proporcionar capacitación, así como que cuenta con las instalaciones, equipo adecuado para proporcionar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo que se pretende contratar.
- t) Deberá solicitar expresamente en las bases, la manifestación por escrito del licitante de no encontrarse impedido por la ley, para celebrar contratos con la administración pública en caso de resultar adjudicado.
- u) Deberán establecer las bases el grado de integración que deben establecer los bienes a licitarse.
- v) Se debe establecer en las bases, si la licitación requiere de visitas a las instalaciones de la parte licitante para lo cual se establecerán los requisitos que se solicitarán durante dichas visitas.
- w) Se debe establecer el nombre y el cargo del servidor público que es el responsable de llevar a cabo la licitación.

De acuerdo con la normatividad aplicable, la relación de requisitos anteriormente enlistados son los que deben cumplir las bases de la licitación, y cabe señalar que una vez lo solicitado la parte convocante no puede realizar solicitudes adicionales, tal como lo señala el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, mismo que a la letra dice: **“Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación, tendrá derecho a presentar su propuesta. Para tal efecto, la convocante no podrá exigir requisitos adicionales a los previstos por esta ley, asimismo, la convocante proporcionará a todos los interesados igual acceso a la información**

relacionada con la licitación, a fin de evitar con ello favorecer a algún participante.

No será motivo de descalificación la omisión de presentar requisitos que no afecten en lo substancial el contenido de las propuestas y que no propicien error o confusión para la valoración de las mismas por parte de la convocante.”

Cabe señalar que posterior a la publicación de la convocatoria y de las bases, comienza la licitación, la misma que tiene diversos procesos y términos para llevarse a cabo de conformidad con el artículo 43, mismo que como ya veremos señala los plazos máximos para celebrar el procedimiento de licitación así como el plazo para emitir el fallo.

El artículo 43 de la ley en comento se refiere a los plazos que tiene la autoridad convocante para realizar el proceso de la licitación una vez publicada la convocatoria, mencionando que en el caso de **licitaciones nacionales**, la administración pública cuenta con 3 días como mínimo para la venta de las bases, con 1 día como mínimo para la junta de aclaración de bases, y con 3 días como mínimo para emisión de fallo.

En caso de tratarse de licitaciones de carácter **internacional**, encontramos que los plazos mínimos son de 5 días como mínimo para la venta de bases, 1 día como mínimo para la junta de aclaración de bases 1 y para la emisión del fallo 3 días como mínimo.

Los plazos anteriores como ya mencionamos, son a partir de la publicación de la convocatoria.

EL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACION.

El procedimiento de licitación se encuentra fundamentado en el artículo 43 a partir de su cuarto párrafo que a la letra dice: “La convocante en la junta de aclaración

de bases deberá dar respuesta a cada una de las dudas y cuestionamientos que hayan presentado los participantes que hubieren adquirido bases, previo a su celebración o desarrollo de la misma, sean por escrito o verbales, a fin de que los participantes se encuentren en igualdad de circunstancias.

En las aclaraciones, precisiones o respuestas que realice la convocante, deberá especificar expresamente el punto o puntos de las bases que se modifican o adicionan, las que formarán parte integrante de las propias bases.

- I. En la primera etapa de presentación y apertura de la propuesta, los licitantes entregarán su proposición en sobre cerrado en forma inviolable, se procederá a la apertura del mismo, revisándose cuantitativa, sucesiva y separadamente, la documentación legal y administrativa, técnica y económica, desechándose las que hubieren omitido algunos de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, transcurridos quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

Todos los participantes rubricarán las propuestas y quedarán en custodia de la convocante para salvaguardar su confidencialidad, procediendo posteriormente al análisis cualitativo de dichas propuestas, mismo que mediante dictamen será dado a conocer en el acto del fallo.

El dictamen comprenderá el análisis detallado de lo siguiente:

- a) Documentación legal y administrativa,
- b) Propuesta técnica misma que deberá incluir los resultados de la evaluación de las pruebas requeridas, la verificación de las especificaciones y la descripción de los métodos de ejecución, contenidos como requisitos en las bases de licitación, y,
- c) Propuesta económica.

En el dictamen deberá establecerse si los rubros antes citados cubren con los requisitos solicitados en las bases, al igual que las especificaciones requeridas por la convocante, respecto de los bienes o servicios objeto de la licitación, para determinar si las propuestas cumplen con lo solicitado.

- II. En la segunda etapa, en junta pública la convocante comunicará el resultado del dictamen, y en el acta que al efecto se levante, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada, se señalarán detalladamente las propuestas que fueron desechadas y las que no resultaron aceptadas, indicándose, en su caso, el nombre del licitante ganador, una vez terminado el acto, se dará copia fotostática del acta a cada uno de los asistentes y se notificará personalmente los que no hubieren asistido.

El plazo para la emisión del fallo podrá diferirse por una sola vez, siempre y cuando no exceda del mismo plazo establecido por las bases.

Si derivado del dictamen resultare que dos o más propuestas ofertan en igualdad de condiciones y precio, la convocante aplicará los siguientes criterios para el desempate:

- a) Se adjudicará al participante que hubiere ofrecido mejores condiciones en su propuesta, adicionales a las mínimas establecidas en las bases, con relación a los bienes, arrendamientos o servicios a contratar;
- b) Se adjudicará proporcionalmente en partes iguales, a las propuestas que reúnan las mismas condiciones y en igualdad de precio.

Aquellos participantes que hayan sido descalificados en la primera etapa del procedimiento licitatorio, podrán asistir a los actos subsecuentes con el carácter, único y exclusivamente de observadores.

Los actos de presentación y apertura de propuestas, y de fallo, serán presididos por el servidor público que designe la convocante en las bases, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier

proposición de las que hubieren presentado, así como para definir cualquier asunto que se presente durante el desarrollo del procedimiento en términos de la presente ley.

Todos los actos que forman parte del procedimiento de licitación pública, se deberán efectuar puntualmente el día, hora y lugar señalado en la convocatoria y en las bases de licitación, levantándose en cada uno de ellos, actas circunstanciadas, que será rubricada y firmada por todos los participantes que hubieren adquirido las bases y no se encuentren descalificados, los servidores públicos que lleven a cabo el procedimiento, así como el representante de la contraloría general o del órgano interno de control, debiendo entregar a cada uno de ellos copia de la misma.

Lo que se desprende del artículo que precede es muy importante en nuestra opinión ya que se explican los eventos de la licitación, como la junta de aclaración de bases, la presentación y apertura de propuestas y el evento de la emisión del fallo en el que el servidor público que previamente haya sido designado por la administración pública, es la única persona facultada para desechar propuestas y descalificar participantes así como para llevar a cabo la licitación.

Así también este artículo contempla que todos los eventos que se lleven a cabo son documentados y firmados por los participantes, por miembros de la contraloría, así como por la autoridad licitante es decir, por la administración pública federal.

Así mismo, este artículo contempla también la forma en que los participantes a la licitación presentan las propuestas mismas que deben ir en un sobre cerrado, pero también sellado, lo que implica que su contenido sea confidencial hasta llegar al evento de la apertura de las propuestas el participante o licitante ganador es acreedor a formalizar el contrato administrativo.

Cabe mencionar que dentro del proceso de la licitación Pública en el fallo pueden darse anomalías en el sentido de que puede adjudicarse al licitante o particular que no proporcione la oferta más baja hecho en el que se hace presente la corrupción.

3.2. Procedimiento de Invitación Restringida (Invitación A Cuando Menos Tres Personas).

En cuanto a este tipo de procedimiento, encontramos que la doctrina la denomina como “licitación privada” o “licitación cerrada”, en razón de que no es publicada, así también en ella se encuentra establecido el número de particulares que pueden participar.

Por lo que coincidimos con lo señalado por el autor Marienhoff, que menciona lo siguiente respecto al procedimiento de Invitación Restringida: “En consecuencia, dada la obvia analogía jurídica existente entre la licitación “privada” y la licitación “pública”, la doctrina hallase conteste en que la licitación privada se rige “subsidiariamente” por las mismas normas y por los mismos principios que la licitación pública, salvo, claro está, en lo atinente al “llamado” a licitación, aspectos en que ambos tipos de licitación se rigen por criterios diferentes: en la licitación “pública” se aplican las reglas sobre la publicidad basadas en la “publicación” del llamado en la licitación “privada” sólo se utiliza el sistema de “invitación directa a las firmas seleccionadas o elegidas por la administración pública.”³¹.

Este procedimiento es una excepción a la licitación pública que se produce principalmente por los importes de suficiencia presupuestal con que cuenta la administración pública para contratar, es decir basándonos en los montos de actuación señalados anteriormente en sus tablas del Decreto del Presupuesto de

³¹ Op.cit. p.p.281

Egresos del 2005 del Distrito Federal, de las que se desprenden los importes por los cuales la administración pública no requiere llegar a la licitación pública de acuerdo a los importes a contratar y a algunos otros factores que mencionaremos a continuación.

Para enfocarnos a la invitación restringida ó mejor Invitación a cuando Menos tres personas y a la adjudicación directa nos remitimos a lo que regula la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal como ya lo mencionamos en el artículo 55 anteriormente transcrito, por lo que también analizaremos en que casos operan la Invitación Restringida y el procedimiento de adjudicación directa.

Para éste análisis transcribimos el artículo que ampara éste procedimiento de adjudicación.

Artículo 54: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa cuando:

- I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Distrito Federal, como consecuencia de desastres producidos, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;
- III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor, en estos casos la dependencia, órganos desconcentrado, delegación o entidad, podrá adjudicar el contrato, al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente, más baja, siempre que la diferencia en precio, con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al 10%;

- IV. Se realicen dos licitaciones públicas y se hayan declarado desiertas;
- V. Existan razones justificadas para la Adquisición y Arrendamiento de bienes de marca determinada;
- VI. Se trate de Adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados.
- VII. Se trate de Servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar el interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Distrito Federal;
- VIII. Se trate de Adquisiciones, Arrendamientos o prestación de Servicios, cuya contratación se realice con campesinos o grupos rurales o urbanos marginados y que la dependencia, órgano desconcentrado, delegaciones o entidad contratante directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ello;
- IX. Se trate de adquisición de bienes, arrendamientos o prestación de servicios que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para someterlos a procesos productivos en cumplimiento a su objeto o para fines de comercialización;
- X. Se trate de la prestación de Servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XI. Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables, y
- XII. Se trate de Servicios profesionales prestados por personas físicas.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades preferentemente, invitarán a cuando menos tres Proveedores, salvo que ello a su juicio no resulte conveniente; en cuyo caso se procederá a adquirir a través del

procedimiento de adjudicación directa, a las personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con el objeto del contrato a celebrarse, y cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás que les sean requeridos.

Como vemos, la excepción al procedimiento de licitación puede darse de acuerdo a los importes a contratar como lo mencionamos con anterioridad, pero también si lo que se pretende contratar encuadra en alguno de los supuestos anteriormente transcritos, como es el caso de servicios que de no ser contratados se alteraría el interés público, verbigracia de Invitación Restringida (Invitación a Cuando Menos Tres Personas): La administración pública no puede dejar de contratar el arrendamiento de camiones recolectores de basura si no cuenta con propios ya que se altera el interés público.

En cuanto al procedimiento de cómo se debe llevar a cabo un procedimiento de Invitación Restringida (Invitación A Cuando Menos Tres Proveedores) partimos del artículo 56 que menciona que este procedimiento debe apegarse al de la licitación pública, sin embargo la diferencia que encontramos con la licitación pública radica en que en la Invitación Restringida deben ser al menos 3 particulares o personas morales las que participen y el Reglamento a la Ley de Adquisiciones nos remite al artículo 51 en cuanto al procedimiento mismo que señala lo siguiente: “Para llevar a cabo un procedimiento de invitación restringida de conformidad con el artículo 56, fracción II, de la Ley, se deberán contar por lo menos con tres propuestas que cumplan con el total de los requisitos solicitados en las bases de la invitación tanto para la documentación legal y administrativa, como para la propuesta técnica y económica, lo cual quedará asentado en el acta circunstanciada que se elabore en dicho evento.

Si durante el citado acto, se determina que alguna de las propuestas presentadas no cumple con la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y

económica, solicitadas en las bases correspondientes, se desechará la propuesta presentada, y como consecuencia de ello no se contará con un mínimo de tres propuestas, se declarará desierta la invitación.

En los casos en que se cuente con un mínimo de tres propuestas que cumplan cuantitativamente con toda la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica solicitadas en las bases, quedará asentada en el acta circunstanciada respectiva.

La convocante evaluará las propuestas presentadas y si determina que sólo una o dos de ellas cumplen cualitativamente con los requisitos solicitados, ello no será motivo para declarar desierto el procedimiento, y continuará con el mismo hasta el procedimiento de fallo.

En los casos en que la adjudicación se realice por partida se contará con un mínimo de tres propuestas que cumplan cuantitativamente con los requisitos solicitados para cada partida, en caso contrario se procederá a declarar desiertas dichas partidas.”

3.3 La Adjudicación Directa.

La adjudicación directa es la excepción a la regla de celebración de licitación pública o Invitación Restringida (Invitación a Cuando Menos Tres Proveedores), en la cual la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal faculta a la administración Pública para designar directamente al proveedor o particular que será contratado sin necesidad de mediar alguno de los procedimientos que se mencionan anteriormente, basándose para ello únicamente en los montos de actuación que se señalan en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en este sentido consideramos que esta facultad otorgada a los funcionarios públicos para contratar es vulnerable a la corrupción.

En este rubro podemos aplicar el artículo 54 descrito anteriormente, ya que la facultad de que hablamos otorgada a la autoridad puede aplicarse en aras del citado artículo en diversos casos, tales como que el contrato sólo pueda celebrarse con una persona determinada, que peligre o se altere el orden social, se hubiere rescindido un contrato celebrado anteriormente y la administración pública, se haya declarado desierta dos veces la misma licitación pública, cuando la contratación sea con organismos rurales o asociaciones de campesinos; cuando se trate de contratación de bienes o servicios; en los que no se tenga precisado su alcance; cuando se trate de particulares que siendo personas físicas o morales se encuentren en estado de liquidación o de intervención judicial; se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

En la doctrina encontramos los supuestos para que se lleve a cabo el procedimiento de adjudicación directa dentro de los que encuadran los siguientes: Cuando alguna empresa o proveedor determinado sean los únicos que puedan proporcionar el servicio a contratar; cuando se trate de personas físicas o morales que se encuentren en liquidación o disolución; cuando se trate de co-contratantes especiales (es decir, tratándose de grupos de campesinos o grupos urbanos marginados) esta doctrina en el derecho mexicano es similar a la legislación aplicable vigente.

Así también encontramos que en la doctrina del derecho español, también se maneja el procedimiento de adjudicación directa en los siguientes supuestos:

Tratándose de necesidades apremiantes; en caso de importes menores a 25 millones de pesetas (vigente hasta 1995); cuando sean contrataciones de carácter artístico; cuando se requieran contrataciones que por seguridad del Estado requieran garantías especiales; tratándose de contrataciones que requieran precisión como la contratación de faros o señales de navegación; o en caso de contrataciones que no se hayan adjudicado por licitación.

En cuanto al procedimiento de Adjudicación Directa, específicamente no encontramos un procedimiento expresamente regulado en la Ley de la materia

que mencionamos anteriormente, y el Reglamento a la Ley de Adquisiciones menciona en su capítulo segundo los procedimientos para la invitación restringida y la adjudicación directa, haciendo solo referencia a la invitación restringida.

PROCEDIMIENTOS PARA LA ADJUDICACION DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DE OBRAS PÚBLICAS.

Atendiendo no sólo a los contratos administrativos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que contrata la administración pública, hacemos alusión a la contratación de obra pública.

Este tipo de contratos están encaminados a la construcción de obras para satisfacer el interés público, por lo que amerita iniciar con el concepto de obra pública, para lo cual citaremos textualmente citando al con autor Serra Rojas: “La obra pública es una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general, y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general”³².

En cuanto a la definición del contrato de obra pública encontramos en nuestro derecho positivo mexicano la que nos proporciona el autor Nava Negrete que dice: “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”³³.

De lo anterior desprendemos que el contrato de obra pública tiene la siguiente clasificación: es un contrato administrativo, bilateral o sinalagmático, oneroso, formal, conmutativo, principal, de ejecución continua, nominado, de adhesión, y eventualmente es un contrato base.

³² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 10ª, ed., Ed.Porrúa, México, 1981. p.514

³³ NAVA NEGRETE, Alfonso, Diccionario Jurídico mexicano, Tomo II ed., UNAM, 1983. p. 302

- a) Contrato administrativo: De acuerdo con los conceptos señalados anteriormente, es administrativo en virtud de que tiene por objeto satisfacer el interés público y la parte que contrata es la administración pública.
- b) Contrato bilateral o sinalagmático: Es bilateral y sinalagmático ya que conlleva derechos y obligaciones recíprocas y a su vez ambas partes contratantes son deudores y acreedores al mismo tiempo.
- c) Contrato Oneroso: Porque las partes contratantes persiguen un beneficio propio ya sea pecuniario o de ventaja.
- d) Contrato formal: Expresamente de acuerdo con la normatividad aplicable debe ser formalizado por escrito
- e) Contrato conmutativo: En atención a que las prestaciones que se van a contratar son ciertas y determinadas.
- f) Contrato principal: Es principal ya que no depende de ningún contrato y su objeto es específico.
- g) Contrato de tracto sucesivo: Ya que requiere varios periodos para su realización.
- h) Contrato Formal: Ya que debe constar por escrito.
- i) Contrato Típico: Ya que se encuentra regulado expresamente en la Ley de la materia.
- j) Contrato de adhesión: Ya que su contenido es prácticamente definido por la parte contratante.
- k) Contrato *intuitu personae*: Ya que la administración pública es competente para contratar y el particular es la persona que contrata en virtud de que cuenta con el perfil en cuanto a que resultó adjudicado por una licitación pública, una invitación restringida de acuerdo a sus precios ofertados o simplemente fue adjudicado directamente en atención a que posee las características adecuadas para prestar el servicio, el arrendamiento o la venta de que se trate.

Así también podemos hablar sobre procedimientos de adjudicación, mismos que de acuerdo a la doctrina pueden ser de diferentes tipos:

- a) Mediante contrato de obra pública: mismo que es utilizado cuando se trata de obras que requieren cantidades importantes de inversión.
- b) Administración directa: Tratándose de obras que no requieren equipo especializado, y en donde tampoco es necesaria la contratación de maquinaria, fletes o acarreos por parte de empresas externas.

Lo anterior es atendiendo a la doctrina, pero en cuanto a las formas de adjudicación que contempla la normatividad aplicable, tenemos que en materia de obra pública también se contemplan la licitación pública, la invitación restringida y la adjudicación directa que se señalan en el artículo 24 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal que señala: “La obra pública por regla general se adjudicará a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones que cumplan legal, técnica, económica, financiera, y administrativamente de acuerdo con lo solicitado por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente a fin de asegurar a la Administración Pública del Distrito Federal las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad, precio, y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la presente Ley.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, cumpliendo los requisitos establecidos en esta Ley y en su Reglamento, podrán contratar bajo su responsabilidad, obra pública mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. Por licitación pública, y
- B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

- I. La invitación a cuando menos tres participantes, y
- II. La adjudicación directa”.

En este sentido, encontramos que los procedimientos de adjudicación que se manejan en la contratación de obras públicas son similares a los que mencionamos anteriormente para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública y que ya analizamos anteriormente en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Al igual que los contratos administrativos cuyas modalidades son: de arrendamiento, de prestación de servicios y de adquisiciones, en materia de obra pública tenemos también las modalidades de contratos que son a precio alzado, bajo precios unitarios y por administración.

MODALIDADES DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.

- a) Contrato de obra pública a precio alzado: En el cual el precio se determina globalmente, resultado de los materiales y de los honorarios del contratado.
- b) Contrato de obra pública bajo precios unitarios: En el cual el importe de la contratación depende del precio unitario de los trabajos de la obra.
- c) Contrato de obra pública por administración: En este contrato la remuneración llega en el momento en el que el contratado entrega la obra, previa comprobación de los importes.

3.4 La Formalización del Contrato Administrativo.

La formalización del contrato administrativo es el resultado del tipo de adjudicación a que haya sido requerido el contratado, ya sea una adjudicación directa, una invitación a tres proveedores o Invitación Restringida o una licitación pública nacional o internacional, en ambos casos es decir, tratándose de contratos regulados por la Ley de Adquisiciones o por la Ley de Obras Públicas.

En materia de obra pública al respecto y expresamente señala que este tipo de contratos deben ser formalizados por escrito de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se señala lo siguiente. “Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, como mínimo lo siguiente:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado.
- IV. El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito referido en el artículo 64 de esta ley, los cuales deben ser restablecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;
- V. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- VI. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- VII. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;
- VIII. Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía e cumplimiento. Las dependencias y entidades deberán fijar los términos, forma y porcentajes para aplicar las penas convencionales.

- IX. Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 55 de este ordenamiento.
- X. Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del Contrato;
- XI. Causales y procedimiento mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de esta ley;
- XII. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deben ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los vicios, los términos de referencia, y
- XIII. Los procedimientos mediante los cuales las partes entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo, que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación.

Para los efectos de esta ley, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones.

En cuanto a la formalización del contrato de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, partimos de lo señalado en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, misma que en su artículo 59 señala “Los contratos deberán formalizarse de conformidad con lo establecido en las bases de licitación pública o, invitación restringida a cuando menos tres proveedores, correspondiente, aun en el supuesto de la fracción V del artículo 54 de esta Ley en un término no mayor de 15 días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

Tratándose de adjudicaciones directas, el contrato deberá suscribirse previo a la adquisición, inicio del arrendamiento o prestación del servicio.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato como resultado de una licitación o invitación a cuando menos tres proveedores, perderá a favor de la convocante la garantía de formalidad para el sostenimiento de la propuesta que hubiere otorgado si por causas imputables a él la operación no se formaliza dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo.

En estos casos la convocante podrá adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda y/o demás propuestas económicas que sigan el orden, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere esta Ley, hasta que el requerimiento de abastecimiento esté satisfecho y cuyos diferenciales de precio no rebasen el 10% de la oferta que hubiere resultado ganadora.”

La formalización del contrato administrativo, como ya mencionamos se da una vez que se haya concluido el procedimiento de adjudicación que conlleva diversos procesos previos, tales como la autorización de la suficiencia presupuestal para llevar a cabo el pago de las obligaciones contraídas por parte de la administración pública, la manifestación de la voluntad de la administración pública para contratar, el plazo para la entrega de los bienes o servicios que se contratan, las garantías que se deben cumplir para el cumplimiento del contrato administrativo, proporcionadas por parte del contratado.

La celebración de estos procedimientos, así como los requisitos para llevar a cabo la formalización del contrato pueden llevar un lapso largo de espera para el particular o proveedor que pretende adherirse a los requerimientos de la administración pública.

El último procedimiento es la formalización del contrato administrativo pero debemos tomar en cuenta que para que un particular o proveedor llegue a formalizar un contrato, debió haber participado en un sinnúmero de licitaciones en las cuales debió realizar inversiones para comprar las bases de la licitación.

4.1. El artículo 28 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Consideramos alta la importancia de este artículo por lo que comenzamos transcribiéndolo: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, solamente cuando cuenten con los recursos disponibles, dentro de su presupuesto aprobado en la partida correspondiente, y señalados en el oficio de autorización de inversión que al efecto emita la Secretaría.

En casos excepcionales y previa autorización por escrito de la Secretaría, de conformidad con lo establecido para tal efecto en el Código Financiero del Distrito Federal, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán convocar sin contar con los recursos disponibles en su presupuesto.”

En primera instancia, debemos considerar la importancia que de acuerdo con el artículo que antecede tiene de la Secretaría de Finanzas, quien al igual que la Secretaría de la Contraloría General del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Económico, al Oficialía Mayor del Distrito Federal tienen ingerencia en la aplicación de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.

Específicamente en lo referente al artículo en comento y a las atribuciones de la Secretaría a continuación hacemos referencia a los artículos 24 y 26 del Código Financiero para el Distrito Federal que señalan lo siguiente:

Artículo 24: “El control y la evaluación de los ingresos se basará en la contabilidad que conforme a este Código deban llevar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades”

Artículo 26: “La Secretaría deberá establecer un sistema permanente de evaluación de ingresos a efecto de verificar el cumplimiento de las metas que sobre la materia se establezcan para las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, debiendo adoptar las medidas correctivas necesarias en caso de no haberse alcanzado dichas metas.”

De acuerdo con el artículo anteriormente transcrito la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, funge como un ente evaluador de presupuestos, por lo que en caso de que las dependencias u organismos de que se trate no cuenten con las cantidades autorizadas para contratar, deben solicitar autorización previa de la Secretaría.

Lo que se encuentra confirmado en el segundo párrafo del artículo sexto de la Ley en comento que a la letra dice: “La Secretaría podrá interpretar disposiciones de esta Ley que regulen las acciones relativas a la programación, presupuestación y gasto de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.”

No obstante la intervención de las Secretarías de finanzas, de la Contraloría y Desarrollo Económico, encontramos que la administración pública, en la actualidad realiza contrataciones aún sin contar con las autorizaciones correspondientes, ya que en ocasiones los particulares o proveedores prestan sus servicios, sus arrendamientos o sus bienes con la promesa por parte de la administración de regularizarles un contrato en el futuro.

Es importante señalar que, en la actualidad encontramos gran cantidad de particulares o proveedores dispuestos a ser contratados por la administración pública, que debido a la burocracia que en ella impera, no da cabal cumplimiento a lo que determina la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, razón por la cual llega a realizar acuerdos previos con los proveedores o particulares prometiéndoles una formalización del contrato posterior a la prestación de los servicios, contraviniendo con ello el artículo siguiente de la Ley en estudio:

Artículo 60: “El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato, no estará obligado a suministrar los bienes o a prestar el servicio, si la convocante, por causas no imputables al mismo proveedor, no firmare el contrato dentro del plazo establecido en esta Ley, en cuyo caso, la convocante le reembolsará los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que éstos estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El atraso de la convocante en la formalización de los contratos respectivos por el incumplimiento de sus obligaciones, o en el otorgamiento del anticipo, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes.”

En la actualidad encontramos que la administración pública celebra contratos sin la solicitud previa de la suficiencia o de la autorización presupuestal, comprometiéndose la administración pública a regularizar posteriormente la tramitación de la suficiencia presupuestal, situación que coloca al particular (proveedor o contratado) a proporcionar el servicio, la venta o el arrendamiento sin haber realizado la formalización respectiva, situación que se da en el procedimiento de invitación restringida o en su mayoría de los casos en las adjudicaciones directas.

4.2 El artículo 64 de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.

Este es el único artículo que se refiere al pago que debe recibir el particular, mismo que como ya vimos en el estudio de la Ley de adquisiciones reformada, no sufrió modificación alguna, lo transcribimos a continuación: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán pagar al proveedor el precio convenido en las fechas establecidas en el contrato, salvo que en la entrega de los bienes adquiridos o los servicios prestados no hayan cumplido con las condiciones pactadas.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, por causas imputables a la convocante y sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir el servidor público que corresponda a la convocante, ésta deberá pagar cargos financieros, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales, dichos cargos se calcularán sobre las cantidades no pagadas, y se computarán por días calendario contados a partir del décimo primer día hábil

de la fecha en que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar estas cantidades más los intereses correspondientes a requerimiento de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, según sea el caso, conforme a lo señalado en el párrafo anterior.

Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha de pago, hasta la fecha en que pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad.”

Como podemos observar, en el pago para el proveedor o particular no se establece ningún término o plazo, sólo se limita al cumplimiento del plazo que para tal efecto se establece en el contrato, pero sí contempla que en caso de incumplimiento por parte de la administración pública ésta debe pagar cargos financieros, mismos que correrán únicamente a partir del décimo primer día hábil en que se debió haber efectuado el pago, situación que coloca al particular en posición de promover correctamente ante las instancias correspondientes su inconformidad.

Sin embargo encontramos en este mismo artículo que el particular o proveedor también puede ser sancionado en caso de recibir pagos en exceso y se obliga al pago de intereses, los que en detrimento del particular o proveedor son calculados en días naturales a diferencia del caso citado en el párrafo anterior.

4.3 El incumplimiento de la administración pública.

Una vez que hemos mencionado los procedimientos de adjudicación y la formalización de los contratos administrativos, es de suma importancia mencionar en qué casos se puede dar el incumplimiento por parte de la Administración Pública.

El incumplimiento de la administración pública se da en varios ámbitos, comenzando por el procedimiento previo a contratar, ya que inicialmente la administración pública debe contar con una necesidad específica requerida en su demarcación para la contratación de una compra, un arrendamiento o la realización de una obra de carácter público.

Posteriormente de acuerdo con la cuantía o el valor monetario de lo que se pretende contratar (previa solicitud de cotizaciones a particulares) y de conformidad con lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que es el que determina el presupuesto que se ha asignado a cada dependencia o entidad la autoridad administrativa correspondiente determina el procedimiento a contratar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, mismo que puede ser una Licitación Pública, una Invitación Restringida o una Adjudicación Directa.

En cada caso, la ley de la materia determina el número y los procedimientos a seguir mismos que deben celebrarse de acuerdo con los términos previamente establecidos.

El incumplimiento de la Administración Pública se da cuando ésta pretende contratar a empresas con las que tiene relación previa de negociación o empresas de las cuales algún miembro de la Administración pública es propietario; o también tratándose de empresas cuyos propietarios son los parientes de algún miembro de la Administración Pública, lo que implica dejar sin oportunidad de participación a los particulares o proveedores que pretenden contratar con la Administración Pública.

En segunda instancia la Administración Pública incumple cuando excluyendo los ejemplos anteriores, únicamente contrata a una sola empresa a quien le adjudica la totalidad los servicios, arrendamientos, prestación de servicios o adquisiciones, en múltiples casos, sin analizar si tiene buena calidad en los bienes o servicios que se contraten, por lo que la mayoría de los particulares que pretenden formalizar un

contrato con la Administración Pública no pueden llegar a realizarlo ya que este tipo de contrataciones pertenecen a unos cuantos.

Y en tercera y última instancia los pocos particulares que logran celebrar un contrato con la Administración Pública gracias a la oportuna intervención de la Contraloría Interna, que es quien puede detectar anomalías debido a que de acuerdo con la normatividad aplicable en el acto se debe contar con la asistencia de un representante de la contraloría general o del órgano de control interno de la adscripción, son los particulares que se someten al incumplimiento por parte de la Administración Pública en cuanto a su obligación contractual referente al pago del arrendamiento, la adquisición, la obra pública o el servicio de que se trate.

Esta obligación del pago se encuentra regulada en el punto que antecede del artículo 64 de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, en el que no se contempla un plazo específico para que la Administración Pública para realizar esta operación contractual.

4.4 El estado de indefensión del particular.

Este tema sobre el estado de indefensión del particular que refiere precisamente, a que una vez que un particular o proveedor contrate por cualquiera de las vías de adjudicación: la adjudicación directa, la Invitación a cuando menos tres personas, la licitación pública, incluyendo en éstas la que no requiere de la formalización de un contrato tratándose de adquisiciones de bienes, arrendamientos y prestación de servicios por un importe igual o menor a \$10,000 (diez mil pesos 00/100 m.n.), mismo que para su formalización requiere sólo la presentación de la factura, en cualesquiera de estos tipos de contratación administrativa encontramos que previo al pago que le corresponda al proveedor o particular éste debe hacer la entrega de los bienes, arrendamientos o servicios que se hayan contratado, so pena de hacerse acreedor a la pena convencional del 0.5% por la no entrega de los productos como lo señala la Circular UNO-BIS 2003, en su punto 5.14.5 que señala: “El monto de las penas convencionales, se descontará al proveedor del

importe facturado que corresponda a la operación específica de que se trate y se le liquidará sólo la diferencia que resulte, operación que realiza el área de finanzas correspondiente previamente notificada de la aplicación de la pena convencional. Así también encontramos que la pena convencional puede aplicarse en caso de que el proveedor o particular incumpla las condiciones establecidas en el contrato de que se trate, tal es el caso de incumplir el periodo de entrega de los bienes, servicios o arrendamientos contratados.

Encontramos en este rubro que previo al pago pactado está la entrega del objeto del contrato, si es un bien, un arrendamiento o un servicio se debe hacer la entrega previa, y posteriormente presentar la factura debidamente requisitada con el acta recepción de que el objeto del contrato fue entregado en tiempo y forma, respecto a este punto llama nuestra atención el punto 5.14.6 de la Circular en comento que señala: “Cuando el proveedor se niegue a cumplir con la entrega de los bienes, habiéndosele comunicado las sanciones contractuales, se tramitará de inmediato la ejecución de la fianza de cumplimiento, a través de la Tesorería del Distrito Federal.”

Por lo anterior encontramos que la sanción establecida a la administración pública únicamente se puede dar por la inconformidad interpuesta por el proveedor o particular para que le sean pagadas las cantidades adeudadas más cargos financieros, después de una larga espera en cuanto a su resolución.

Pero en cuanto a la aplicación de la pena convencional a que hace referencia, este ordenamiento legal, también proporciona el procedimiento para la amortización de la pena convencional sobre las facturas que hubiere emitido el proveedor o particular para el pago de la contraprestación correspondiente, mismo que se establece en la Circular en comento, en el punto 5.14.4 que señala: “Las penas convencionales se aplicarán:

- a) Sobre el valor total neto, es decir, sin considerar impuestos de los bienes, arrendamientos o servicios dejados de entregar o prestar, de acuerdo con las condiciones pactadas.
- b) En caso de incumplimiento en el plazo de entrega de los bienes pactados originalmente, durante el tiempo que, sin rebasar el monto total de garantía de cumplimiento del contrato.”

El Programa Operativo Anual, de acuerdo con el Código Financiero es el instrumento que deriva del programa operativo y sirve de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones, señala el párrafo primero del artículo 430 del código financiero: “Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades elaborarán programas operativos anuales para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas de mediano plazo.”

De este programa general emana el Programa Anual de Adquisiciones en él se contemplan todas las compras a realizar durante el ejercicio fiscal de que se trate mismo que se encuentra fundamentado en la fracción I del artículo 15 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que señala: “En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán sujetarse a:

I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal, los programas sectoriales, institucionales, parciales, delegacionales y especiales de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, que les correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas operativos anuales; y ...”

El Programa Anual de Adquisiciones se publica en la Gaceta Oficial, tal como se encuentra establecido en el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, que señala: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades enviarán a la Secretaría con copia a la Oficialía, su Programa Anual

de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, para su validación presupuestal con apego al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal correspondiente.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades a más tardar el 31 de marzo de cada año, publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sus programas anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. El documento que contenga los programas será de carácter informativo; no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad de que se trate.”

En este sentido, el Programa Anual de Adquisiciones que realizan las dependencias, con la finalidad de anticipar en el Programa General las contrataciones que se realizarán durante el ejercicio fiscal siguiente, mismo que no debe sobrepasar el presupuesto asignado, es publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, otorgando la facultad de modificarlo, suspenderlo o cancelarlo sin responsabilidad alguna para la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, lo que en nuestra opinión a pesar del paso del tiempo nos lleva a encontrarnos con que a la fecha no hay una planeación real con el presupuesto asignado, situación que lleva a los servidores públicos a maniobrar las contrataciones administrativas, en detrimento de los proveedores o particulares que pretenden contratar con la administración pública.

Por lo anterior, proponemos la reforma a un nuevo al artículo 64 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en el cual quede contemplado el plazo en que la dependencia administrativa órganos político administrativos dependencias o entidades deban pagar al particular o proveedor los servicios recibidos que a en nuestra opinión no debe sobrepasar los 15 días hábiles posteriores a la recepción del servicio, arrendamiento o entrega de los bienes adquiridos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Los contratos administrativos son aquellos celebrados por la administración pública con la finalidad de satisfacer necesidades de carácter público, entre los que se encuentran los contratos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública.

SEGUNDA: Los procedimientos de adjudicación contemplados en la doctrina y los regulados en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que son la adjudicación directa, la Invitación a Cuando Menos Tres Proveedores o la Licitación Pública Nacional o Internacional, se encuentran clasificados de acuerdo al presupuesto o a la "*suficiencia presupuesta*" con la que cuente la administración pública para contratar un servicio, adquirir bienes o arrendamientos y cuyo resultado es la formalización de un contrato administrativo.

TERCERA: La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal contempla gran cantidad de requisitos que actualmente le solicitan a un particular o proveedor que pretenda participar en alguno de los procedimientos de adjudicación, dentro de los que destaca el de que los precios ofertados u ofrecidos a la Administración Pública sean garantizados mediante un cheque, una fianza, un billete de depósito o una carta de crédito.

CUARTA: La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, contempla de una manera muy precisa los procedimientos de adjudicación regulando plazos y requisitos para los particulares o proveedores y también para la administración pública, con el fin de llevar a cabo las contrataciones públicas.

QUINTA: Aunque existen leyes supletorias a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal como el Reglamento, las Circulares, y el Decreto que en conjunto establecen la norma para los procedimientos de adjudicación y para la celebración de los contratos administrativos, éstas no regulan de manera precisa la exigibilidad

por el incumplimiento por parte del particular o proveedor hacia la administración pública en cuanto al pago por la prestación recibida.

SEXTA: Las normas que rigen a los contratos administrativos no nos muestran la manera en que la administración pública pueda resarcir pecuniariamente el daño causado por el incumplimiento, por lo que el particular o proveedor debe recurrir al recurso de inconformidad, sin embargo para los casos en que un particular o proveedor haya sido contratado y por alguna causa incurra en incumplimiento ya sea parcial o total de la relación contractual, es sometido a sanciones con la aplicación de las garantías de cumplimiento previamente presentadas a la formalización de la relación contractual o dependiendo del caso concreto, con la aplicación de penas convencionales sobre las facturas emitidas por el particular o proveedor en un porcentaje del 1% del total del contrato, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

SÉPTIMA: El objetivo de este estudio es el planteamiento de la problemática que se presenta cuando el particular o proveedor contrata con la administración pública y no recibe la remuneración pactada mediante contrato administrativo en el plazo pactado en el mismo, por lo que se proponen modificaciones a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en cuanto a la regulación de sanciones pecuniarias o indemnizaciones hacia los particulares o proveedores que se vean afectados por la falta de cumplimiento de la relación contractual, en cuanto al pago por parte de la administración pública, así como la regulación de plazos específicos para el cumplimiento de esta obligación.

OCTAVA: El recurso administrativo de inconformidad que el proveedor o particular pueda ejercer en contra de los actos de incumplimiento por parte de la administración pública es sometido a los mismos entes administrativos para su resolución por lo que el particular se coloca en estado de indefensión al esperar una resolución que puede ser “maniobrada” por parte de los funcionarios públicos y un resultado que no arrojará una indemnización pecuniaria, a su favor.

NOVENA: De acuerdo con la problemática planteada se propone la reforma al artículo 64 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que en la actualidad no establece expresamente el plazo para el cumplimiento de la obligación contraída por la Administración Pública.

Así mismo se propone la reforma al artículo 60 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en el que se incluya la sanción pecuniaria para la Administración Pública en caso de no formalizar con el particular o proveedor el contrato respectivo en el plazo señalado en el mismo.

BIBLIOGRAFÍA.

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, México UNAM, 1976.

BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, 4ª.ed.Edit.Oxford, University Press-Harla. México, 1999.

BERCAITZ, Miguel Ángel, Teoría General de los Contratos, Administrativos, 2ª ed. Edit. Depalma Buenos Aires, 1980.

BEZZI, Oswaldo Máximo, Teoría General de los Contratos Administrativos, Edit. Depalma. Buenos Aires, 1980.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, 6ª. ed. Edit. La Ley Sociedad Anónima e impresora, Buenos Aires, 1964.

DE LA PEZA MUÑOZ CANO, José Luis, De las obligaciones, Edit. McGraw Hill, México, 1997.

CASSAGNE, Juan Carlos, El Contrato Administrativo, Editorial Buenos Aires 1999.

CONNOLLY, Priscila, El contratista de Don Porfirio: Obras Públicas, deuda y Desarrollo Desigual, Fondo de Cultura Económica, Zamora Michoacán, México.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 31 ed., Edit. Porrúa, México, 2003.

DIEZ MANUEL, María, Derecho Administrativo, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963.

DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1983.

ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado integral de los Contratos Administrativos, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1977.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo Contratos, Edit. Porrúa S.A. México, 2000.

FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, Los Contratos Administrativos, Edit. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1927.

FUENTES LÓPEZ., Mercedes. El Contratista y el Subcontratista ante las administraciones públicas, Madrid M. Pons, 1997.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 42º ed. Edit. Porrúa S.A. México, 1999.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Macchi. 1977.

HERNÁNDEZ ESTÉVEZ, Sandra Luz; LÓPEZ DURÁN, Rosalío. Técnicas de Investigación Jurídica, 2ª. ed. México Oxford, 2003.

MARGADANT S., Guillermo F., Derecho Romano, 26ª ed. Edit. Esfinge. México, 2001.

MARIENHOF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1970.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Diccionario Jurídico mexicano, Tomo II ed., Edit. UNAM, 1983.

OLLERO TASASSARA, Andrés, Derechos Humanos y Metodología Jurídica, Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, Montevideo 1966.

VAZQUEZ CURBEL, Fernando, Manual Práctico de Contratos Administrativos, Edit. Madrid M. Pons, Islas Canarias, 1997.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, 2005.

Ley de Inspección de Adquisiciones. DOF 30 de diciembre de 1965.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. DOF 4 de enero de 1966.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. DOF 30 de diciembre de 1993.

Ley sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. DOF 31 de diciembre de 1979.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de septiembre de 1998.

Reglamento a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de Septiembre de 1999.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. DOF 4 de enero de 2000.