

301809

108  
29



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**ESCUELA DE DERECHO**  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"ANALISIS JURIDICO DEL CONTRATO DE  
ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE RICARDO PORTILLO CABALLERO**

PRIMER REVISOR:  
LIC. JESUS MORA LARDIZABAL

SEGUNDO REVISOR:  
LIC. CARLOS PICHARDO HERNANDEZ

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

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A DIOS ANTE TODO:** Por permitirme realizar una meta  
mas de mi vida.

**A MI MADRE:** Por darme la mejor de las  
herencias "mi profesión".

**A MI ESPOSA EDITH:** Toda vez que con su apoyo y  
comprensión, este trabajo fue  
concluido

**A MIS HIJOS:** Oscar, Erick y Sandra por su comprensión cuando no les pude dedicar el tiempo necesario; por su cariño, por que son el motor de mi progreso.

**A MIS HERMANOS:** Héctor, Elena y muy especialmente a Carlos, por la ayuda y paciencia que ha tenido conmigo en la realización de este trabajo.

**A AMPARO:** Gracias por el apoyo moral e incondicional en momentos difíciles.

**A MIS MAESTROS: Lic. Jesus Mora Lardizabal y Lic.  
Carlos Pichardo Hernandez, por  
su Profesionalismo.**

Quiero dedicar este espacio muy especialmente al LIC. GONZALO MOCTEZUMA BARRAGAN, por su gran calidad humana.

"El hombre es mas grande en la medida que ayuda a sus semejantes".  
Gracias por ser grande

**"ANALISIS JURIDICO DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA.FEDERAL CENTRALIZADA"**

<b>INDICE</b>	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES.</b>	
I.a.- Evolución del Contrato desde el Derecho Romano	3
I.b.- Evolución del Contrato en el Derecho Francés	9
I.c.- Evolución del Contrato en el Derecho Mexicano	12
I.c.1.- Epoca Precolombina	12
I.c.2.- Epoca Colonial	13
I.c.3.- Epoca Post-Independiente	14
I.c.4.- Epoca Post-Revolucionaria	16

## **CAPITULO II**

### **TEORIA GENERAL DEL CONTRATO**

<b>II.a. El Contrato como norma jurídica</b>	<b>29</b>
<b>II.a.1. Ambito del Contrato</b>	<b>34</b>
<b>II.a.2. Principios fundamentales de los Contratos.</b>	<b>37</b>
<b>II.b.- La figura del Contrato Administrativo.</b>	<b>41</b>
<b>II.b.1.- Concepto</b>	<b>41</b>
<b>II.b.2.- Criterios diferenciadores de los contratos civiles o de derecho privado con los contratos administrativos o de derecho público.</b>	<b>45</b>
<b>II.b.3.- Efectos jurídicos de los Contratos Administrativos.</b>	<b>46</b>
<b>II.c.- Contrato de Adquisición.</b>	<b>50</b>
<b>II.c.1.- Definición.</b>	<b>52</b>
<b>II.c.2.- Clasificación</b>	<b>52</b>
<b>II.c.3.- Elementos esenciales.</b>	<b>53</b>

## **CAPITULO III**

### **EL ESTADO, LA ADQUISICIONES PUBLICAS Y SU MARCO LEGAL**

<b>III.a.- El estado, definición</b>	<b>57</b>
III.a.1.- Elementos del estado.	58
III.a.2.- La autoridad o poder público	60
<b>III.b.- Legislación en materia de adquisiciones públicas</b>	<b>61</b>
III.b.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	62
III.b.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	63
III.b.3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.	67
III.b.4.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	68
III.b.5.- Presupuestos anuales de egresos de la federación	69

## **CAPITULO IV**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

IV.a.- Organización de la Administración Pública Federal.	74
IV.a.1.- Centralizada	74
IV.a.2.- Paraestatal.	77
IV.b.- La responsabilidad de los servidores públicos	78
IV.b.1.- Disposiciones Generales.	78
IV.b.2.- Responsabilidad Administrativa.	80

## **CAPITULO V**

### **CONSIDERACIONES A LA NUEVA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS SOBRE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES**

V.a.- Autoridades normativas y supervisoras	84
V.b.- Formas de adjudicación de los Contratos	86
V.c.- Infracciones, Sanciones y Recursos.	90
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFIA	97

## INTRODUCCION

En el contexto que imponen los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dá fundamento a la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, cuyo contenido es la base para enfrentar uno de los retos actuales del desarrollo del país.

Uno de los propósitos fundamentales que pretende la legislación antes aludida ha sido el de lograr disciplina administrativa y financiera dentro de la Administración Pública para tal efecto la política de gasto, tiende a asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del propio gasto público, mejorando los procedimientos de seguimiento y control mediante la responsabilidad entre otras, de la adquisición de bienes muebles y en la licitación de contratos, así como en la utilización de técnicas eficientes para su programación y control, permitiendo con ésto dar transparencia a la utilización de los recursos presupuestales del erario federal.

En tal sentido y en cumplimiento del artículo 134 Constitucional, el cual establece en términos generales la obligación de que los contratos de adquisiciones de bienes muebles entre otras, se lleven a cabo bajo el

procedimiento de licitación pública, y que sólo cuando éste no sea idóneo, la Ley determine las bases y requisitos para acreditar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

Consecuentemente la expedición de la citada Ley trata de regular tales aspectos, fijando las bases para garantizar de manera irrestricta la participación libre de quienes así lo deseen en las licitaciones de compra de adquisiciones que lleve cabo la Administración Pública Federal.

No obstante, con esto se deja de manifiesto que la modernización y fortalecimiento de los instrumentos jurídicos que enmarcan la función administrativa pública, deben de orientarse a mejorar el ejercicio de ésta, con apego a un Estado de Derecho como el nuestro, lo cual debe ser compromiso y acción del Gobierno Federal.

Sin embargo, con el presente trabajo de investigación tratamos de darle a conocer al legislador las lagunas existentes en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que no fueron tomadas en cuenta y con ello procurar moldearla bajo los principios que la práctica y la doctrina administrativa aceptan como deseable, facilitando, de esta manera la relación de la ciudadanía con la Administración Pública Federal.

No se trata con esto de innovar con el sistema tradicional de compra, sino de un perfeccionamiento del mismo, basado en las exigencias que impone la sociedad.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES.**

**I.a.- Evolución del Contrato desde el Derecho Romano**

**I.b.- Evolución del Contrato en el Derecho Frances**

**I.c.- Evolución del Contrato en el Derecho Mexicano**

**I.c.1.- Epoca Precolombina**

**I.c.2.- Epoca Colonial**

**I.c.3.- Epoca Post-Independiente**

**I.c.4.- Epoca Post-Revolucionaria**

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

#### **I.a.- EVOLUCION DEL CONTRATO DESDE EL DERECHO ROMANO:**

El hombre es un ser social por naturaleza, su vida es vida de relación, no puede vivir aislado de los demás, por lo tanto, el derecho como producto humano surgido necesariamente para permitir la vida armónica de los miembros de la sociedad; el derecho aparece como una manifestación humana y como consecuencia social producto de la cultura del hombre.

La regulación jurídica abarca múltiples manifestaciones humanas, en ello hay muchos actos que son regulados por normas de diversa índole entre las que se contemplan a las jurídicas. Precisamente, para resolver los conflictos que se susciten en la convivencia humana, es indispensable que los miembros de la

sociedad sometan su conducta externa a la observancia de normas que fijan una serie de obligaciones o prohibiciones en el interactuar del hombre que le permitan llegar a hacer regular y continua su vida social.

El derecho ha nacido al impulso de una urgencia de seguridad y de certeza jurídica, necesaria para asegurar la coexistencia justa y pacífica de la humanidad. Como ha quedado señalado en la vida social el hombre está sujeto al cumplimiento de diversas normas tanto jurídicas, como convencionalismos sociales, morales o religiosas, distinguiendo a las primeras, su característica fundamental que es sancionatorias y coercibles por órganos creados expreso por el propio hombre.

Para entrar en el estudio primeramente del contrato en general, es indispensable volver la vista hacia donde se presentaban los primeros actos jurídicos, por lo que daremos un panorama de como se llevaban a cabo la celebración de los diversos contratos en la época del imperio romano, ya que es considerado por la Teoría de las Obligaciones al contrato como la fuente principal de las mismas.

Surge en la época romana, el desarrollo del Derecho, sin embargo los romanos no dieron una definición específica del contrato.

Sara Bialostoski nos dice que: "En el fondo de todo contrato se encuentra una convención o pacto, esto es, el consentimiento de dos o más personas con el fin de la creación de una obligación; consecuentemente es necesario que el legislador haya sancionado ese pacto con una acción y como consecuencia, es necesario que lo haya nominado, con estas bases podemos dar una definición de

contrato, diciendo que es una consecuencia destinada a crear obligaciones que ha sido sancionada y nombrada por el Derecho Civil"(1).

Cabe señalar que el contrato era un pacto o convenio de una obligación, en consecuencia todo contrato lleva adentro un pacto, pues sin un acuerdo de voluntades no existe contrato. Sabino Ventura nos da a conocer que en Roma " el pacto era el acuerdo de voluntades entre dos o más personas respecto de un objeto determinado, por lo tanto, el pacto es el consentimiento de dos o más personas sobre una misma cosa convenida"(2).

En el Derecho Justiniano, "pactum" o pacto es sinónimo de convenio y se consideró al mismo tiempo a los contratos como pactos.

Dentro de la clasificación de los contratos que tenían los romanos, encontramos los siguientes:

1.- Los nominados: En el grupo de estos contratos encontramos, según su manera de perfeccionarse, a cuatro clases:

---

1.- BRAVO González, Agustín y Bialostoski Sara.- "Compendio de Derecho Romano". Editorial Porrúa. México, 1978. p. 99.

2.- VENTURA Silva, Sabino.- "Derecho Romano". Curso de Derecho Privado. 3a. Edición, Editorial Porrúa. México, 1975. pp. 275-276.

a) Los contratos formados "verbis":

Constituyen la forma de contratos más antigua que conocieron los romanos, son esencialmente formales y se constituían o perfeccionaban a través de las palabras solemnes"(3).

b) Los contratos formados "litteris":

Eran aquellos que se perfeccionaban por ciertas palabras escritas establecidas por la tradición romana, o sea que el acto formal por el que sobresalía la obligación en el convenio era la entrega de la suma debida, cuando podía ser específicamente calculada y estipulada en un lado de una placa; no obstante, la explicación de este tipo de contrato, arroja luz sobre un punto de las costumbres romanas, es decir el carácter sistemático y la regulación de la contabilidad en tiempos pasados.

c) Los contratos formados "re":

"Fueron aquellos que se perfeccionaban cuando al acuerdo de las partes sigue la tradición de la cosa, hecha por el que se hace acreedor al que se obliga"(4).

d) Los contratos "consensuales":

---

3.- Op. cit. p. 168.

4.- Ibidem. p.127.

"Se consideraban aquellos que se perfeccionaban con el mero consentimiento (nudo consensu), es decir, que no requerían de forma alguna, verbal, literal o de datio rei"(5).

2.- Los innominados: "Son contratos innominados aquellos convenios que no coincidiendo con ninguno de los contratos tipificados, se perfeccionaban con el cumplimiento de una de las partes, es decir, que a partir de que una de las partes ha realizado su prestación a favor de la otra, ésta ha quedado obligada a cumplir; de lo contrario, la primera tendrá una medida procesal para exigirle la contraprestación convenida"(6).

Todos los contratos innominados se desarrollaron durante la época clásica, en un momento en que el esquema de los demás contratos, se habían establecido en forma -

Respecto a la tradición, el jurista romano prefería no modificar este esquema y dejaba que surgieran nuevas formas contractuales, hasta que verdaderos comentaristas preocupados por tal situación, crearon para esos actos, una categoría especial: La de los contratos innominados, que trataba de figuras que, por una parte se parecían a los "contratos reales que se perfeccionaban mediante el consentimiento unido a la entrega de un objeto"(7).

---

5.- *Ibidem.* p.176.

6.- *Ibidem.* p.193. definitiva.

7.- FLORIS Margadant. Guillermo.- "El Derecho Privado Romano". 13a. Edición. Editorial Estigma. México, 1985. p. 380.

Habitualmente, se distinguían los cuatro casos siguientes de contratos innominados:

A) Doy para que des "Do ut des":

El caso típico de este contrato, era la permuta: "Los Sabinianos consideraban a la permuta como un caso especial de la compraventa"<sup>(8)</sup>, alegando que aquella en realidad era un antecedente histórico de ésta; pero los Proculeyanos alegaban que había diferencias jurídicas que separaban a la permuta de la compraventa, de modo que era preferible considerarla como contrato innominado, y Justiniano les dio la razón.

B) Hago para que des "Facio ut des":

En este grupo de contratos, encontramos que una persona se declaraba dispuesta a prestar ciertos servicios, a cambio de que otra le prometiera algún objeto que no era dinero, ya que en caso de una contraprestación monetaria, tendríamos al arrendamiento romano en su forma de "locatio-conductio operis o locatio-conductio operarum": y hasta la entrega del objeto o prestación del servicio este acuerdo de voluntades se convertía en un contrato y producía una acción.

---

8.- Ibidem. p. 425.

**C) Doy para que hagas "Do ut facias":**

Este grupo de contratos era en realidad igual que el caso anterior, únicamente que la situación jurídica se observaba ahora desde el punto de vista de la parte que prometía algún objeto.

**D) Hago para que hagas "Facio ut facias":**

Es el convenio respectivo de intercambio de servicios que no producía acción por el simple acuerdo de voluntades, sino únicamente cuando una de las partes cumplía con lo pactado.

Como podemos observar y concluir, el Derecho Romano fue formalista en materia contractual, ya que el contrato surgía por el cumplimiento y la observancia de ciertas formalidades.

**I.b.- EVOLUCION DEL CONTRATO EN EL DERECHO FRANCES:**

Por lo que hace a la influencia del Derecho Francés en la legislación mexicana, debe tenerse en cuenta el Código Civil Francés o Código Napoleón, que fue el modelo de todas las codificaciones del mundo occidental con el Derecho Civil, a través de la codificación en nuestro país influenciado en nuestro Código de 1870, que no fue una excepción.

Consideramos prudente señalar, que en los años de 1804 a 1810, en Francia se creó a instancia y con intervención directa de Napoleón, las grandes obras legislativas que se conocen bajo el nombre de "Los cinco Códigos", que son: El Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código de Comercio, el Código Penal y el Código de Instrucción Criminal. Por lo que respecta al Código Civil promulgado en 1804 y conocido desde 1807 con el nombre de Código Napoleónico, compite con el Derecho Inglés en cuanto a autoridad universal influyendo considerablemente en la legislación de otros países, entre los que se encuentra la mexicana.

Ahora bien, como señala el Lic. Bravo González que "el Código Napoleónico tuvo origen en diversas fuentes tales como: la costumbre francesa, y las ordenanzas reales donde fueron tomados todos los preceptos que el citado código encierra, relativos a la propiedad, reglas generales de las obligaciones y preceptos relativos a muchos contratos especiales y de régimen dotal mismos que son netamente romanos"(9).

En el Código Civil Francés se hace sentir la influencia personal de Napoleón, que imprimió un sello marcadamente patriarcal; desde el punto de vista jurídico tuvo la parte más importante en la redacción de ésta obra legislativa el Jurista francés Portalis (1745-1807).

Por su parte, Gustav Radbruch en su libro intitulado "Filosofía del Derecho", resalta que:"El Código Civil Francés admite la posibilidad de una creación libre de derecho por la vía judicial; pero a diferencia de lo ocurrido en

---

9.- Op. cit. p. 78.

Inglaterra, en Francia los fallos judiciales sólo tenían efectividad para el caso concreto, pero no fuerza de ley para casos futuros"(10).

### **I.c.- EVOLUCION DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES EN EL DERECHO MEXICANO:**

Como lo menciona el Lic. Gonzalo Moctezuma Barragán, en su trabajo de investigación: "Las Adquisiciones Gubernamentales" (en proceso de edición), que el desarrollo de la vida económica de México se contemplan diversas leyes, decretos, reglamentos y diversas disposiciones que esquematizan jurídicamente el interés del Estado Federal para organizar el aparato administrativo, económico y legal para la obtención de un óptimo y eficaz aprovechamiento de sus recursos, cumpliendo de esta manera con una de sus finalidades proyectadas, que es el optimizar su abastecimiento de recursos materiales a través de una fácil, ágil y apropiada reglamentación de ellas, que sin duda representan un renglón sumamente importante en el control del gasto público.

Para poder cumplir con el propósito de esta investigación, hemos contemplado los siguientes antecedentes:

---

10.- RADBRUCH, Gustav.- "Introducción a la Filosofía del Derecho". Editorial Fondo de Cultura Económica. 4a. Edición. México, 1985. p.47.

### **I.c. 1.- EPOCA PRECOLOMBINA:**

De las altas culturas precolombinas que surgieron en la región mesoamericana, ninguna dejó tan ricos y variados testimonios de su cultura como es la mexicana, que nos legó descripciones hechas por cronistas hispanos, relatos indígenas, códices y otros elementos que han permitido conocer el grado de desarrollo económico, político y social alcanzado por ese pueblo, permitiéndonos con ello profundizar en aspectos de su vida como es el manejo de su hacienda pública; por esta razón elegimos al estado Mexica como prototipo del México prehispánico y como fuente de nuestra investigación.

Las tribus del valle de México y de otras regiones aledañas, con lucha o sin ella, se rendían ante la fuerza y poderío del grupo Tenochca, quienes se distinguían por ser aguerridos sometiendo a su yugo a muchos pueblos obligados a pagar un tributo al conquistador.

Los tributos tenían varias categorías, podían ser dados en obra, trabajo o especie, los de esta última categoría consistían básicamente en artículos alimenticios, materias primas, y todo género de objetos que por lo regular no eran de fácil obtención en el Valle de México. De esta forma fue como esta medida económico militar contribuyó al sostenimiento y engrandecimiento del pueblo del sol, constituyendo su principal fuente de ingresos.

El tributo obtenido por lo regular era distribuido entre las distintas clases sociales de la estructura mexicana, también se destinaba al sostenimiento de las instituciones públicas, al pago salarial y a la manutención de la clase en el poder.

El medio de cambio usual era el trueque aunque para ajustar debidamente algunas operaciones, en ocasiones se utilizaban como medio de cambio los granos de cacao, una figurilla de cobre en forma de "T" y pequeñas mantas de algodón bordadas con plumas, entre otras cosas.

#### **I.c.2.- EPOCA COLONIAL:**

Durante esta época la mayoría de las disposiciones recibían los nuevos Reinos para el manejo y control de la hacienda pública que era dictada desde la metrópoli a través de las reales cédulas y despachos, pero en las colonias reinaba tal ineficiencia y nula organización administrativa originada fundamentalmente por conflictos de jurisdicción entre las mismas autoridades coloniales, que fueron impidiendo que muchas de las leyes promulgadas, tuvieran un estricto cumplimiento como sucedió con la real cédula que expidió en 1786, el rey Carlos III, llamada "Real Ordenanza de Intendentes", en donde se reglamentaba de forma precisa la forma de administrar y cuidar los ramos y las rentas reales por parte de las intendencias.

En 1605, se erigió en Nueva España el Tribunal de Cuentas, que contaba con diversas oficinas encargadas de llevar el manejo de los ingresos y gastos de la Corona. La Nueva España como colonia era un inagotable proveedor de la

metrópoli que sin embargo luchó por implantar y aplicar una organización administrativa colonial que nunca prosperó.

### I.c.3.- EPOCA POST-INDEPENDIENTE:

"Desde el inicio de su historia como nación a raíz de la promulgación de nuestra independencia, México ha vivido momentos de grandes acontecimientos que han influido considerablemente en el manejo y control de sus gobiernos y que han producido gran repercusión y a su vez en todos los ámbitos que conforman su estructura.

El movimiento armado de Independencia produjo una gran inestabilidad política y económica que prevaleció hasta años posteriores a la consumación de la Independencia; muchos de los capitales de nuestra economía emigraron a España, provocando una carencia de ingresos que afectó los gastos más indispensables del gobierno" (11).

"Aún dentro de esta coyuntura política de plena anarquía administrativa, el 20 de julio de 1831 se expidió la "Ley para la Tesorería de la Nación", primer ordenamiento que tiene artículos que regulan las compras hechas por el gobierno en aquel tiempo" (12).

---

11.- AGUILAR, Gustavo.- "Los Presupuestos Mexicanos". Hemeroteca UNAM.

12.- DUBLAN y Lozano.- "Legislación Mexicana". Reglamento de la Tesorería General de la Nación. Formado por el Gobierno en cumplimiento de la ley del 21 de mayo de 1831. Publicado el 20 de julio de 1831. t. II. pp. 351-378.

Las compras, ventas y contratos hechos por cuenta del Erario Federal estaban a cargo de los comisarios generales, por ello resulta importante resaltar sus funciones.

En cada estado o territorio de la República Mexicana se implantó una comisarfa a cargo del comisario general que vino a suplir al intendente (figura política muy importante de la Colonia). El comisario se consideraba el jefe supremo de todos los ramos de hacienda, por lo tanto era responsable de la puntual ejecución de las leyes que daban arreglo a la administración.

Entre las facultades de los comisarios se encontraba la de realizar el servicio de la Hacienda Pública. Además de encargarse, como lo mencionamos en un principio, de efectuar "todas las compras, ventas y contratos hechos por cuenta del erario, cualquiera que fuera su objeto" (13). Actividades que debían realizarse en juntas de almoneda, figura que ahora conocemos como subasta; para convocar a dicha junta era menester contar con la orden directa del supremo gobierno o por conducto de la Tesorería General, o bien por la dirección de rentas si se trataba de ramos sujetos a ella.

En cuanto a los detalles para la celebración de la almoneda, el artículo 131 de la Ley antes citada, indicaba que para poder llevarse a cabo, éstas debían anunciar las ventas o compras con anticipación de ocho días mínimo, a través de rotulones fijados en los parajes públicos y concurridos, en los periódicos de mayor publicación si los hubiere; "abierta la almoneda y hechos los pregones de estilo se admitían las posturas hechas hasta el día del remate, eligiendo al postor que ofrecía más ventajas al Estado, esto lo decidía la mayoría absoluta de los

---

13.- Ibidem. Artículo 126. p. 373.

miembros de la junta. Todo lo que se hacía y decidía en la junta de almoneda se asentaba en un libro informándose al supremo gobierno de todo ello, pues sin la aprobación de éste no se podía efectuar la compra, venta o contrato" (14).

El carácter informativo y de transición que caracterizó a los gobiernos del México Post-Independiente, impidió que todo su aparato administrativo funcionara adecuadamente, por ello muchos de los preceptos que referimos de la Ley de 1831, no se manejaron con la debida observancia, ya que el 16 de mayo de 1836, se emitió una circular que en términos generales exhortaba a las entidades gubernamentales a celebrar sus compras y ventas, apegándose a los lineamientos que señalaba la Ley de 1831.

#### I.d.4.- EPOCA POST-REVOLUCIONARIA:

Con Juárez a la cabeza se inicia la instauración de un estado fuerte en la historia de México y es en ese momento cuando se expide la "Ley para la Administración y Contabilidad de los Caudales" (15) que en su título 5º

reglamenta "los gastos de material y los contratos por cuenta del Estado"; especificando que cualquier compra o venta de bienes muebles para el Estado, sería objeto de contrato hecho en pública subasta convocándose a ella con dos meses de anticipación. Las almonedas realizadas en el Distrito Federal se efectuaban por el Tesorero General, mientras que las realizadas en los estados

14.- *Ibidem*, artículos 132 y 133. p. 374.

15.- DUBLAN y Lozano.- "Legislación Mexicana". El Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales. tomo X. 1867. pp.177 - 192.

las efectuaban los jefes de hacienda considerándose éstos como vocales perpetuos; los vocales accidentales serían nombrados según la venta o contrato resultando ser siempre la persona más análoga para tal fin.

Los contratos que no contaban con la formalidad de la subasta eran celebrados por los ministros o por los funcionarios a quienes se les delegaban esas facultades, recabando después la aprobación del ministro de hacienda; además prohibía a los empleados de hacienda y a los funcionarios públicos que intervinieran en las almonedas tomar interés personal en las subastas, contratos, suministros y obras públicas que fuesen objeto de ellas (16). Si se comprobaba que algunos de los vocales de la junta había comprado o vendido en la almoneda, por sí o por interpósita mano el remate se consideraba nulo, castigando al culpable con las penas que las leyes señalaban para tales abusos (17).

Poco antes de iniciarse la lucha armada de 1910, en dos leyes de la Tesorería se señalan disposiciones sobre las adquisiciones de esta época.

En mayo de 1910, el Congreso decreta la "Reorganización de la Tesorería y la Creación de la Dirección de la Contabilidad y Glosa", dentro de las facultades de la tesorería que señala la Ley está la que los contratos de compras de efectos que debían entregarse a plazo, cuyo valor conocido o calculado pasara de mil pesos, debían presentarse por escrito, enviándolos la Secretaría de Hacienda a la Tesorería, y si el contrato procedía de otra secretaría de estado, ésta debía

---

16.- Ibidem. Artículos 119 - 120. p. 306.

17.- Ibidem. Artículos 127 - 128. p. 307.

comunicarlo a dicha dependencia respaldado con la firma del secretario del ramo (18).

En julio de 1910, se expide el "Reglamento de la Tesorería de la Federación", el cual en su artículo 18 exhorta a las oficinas gubernamentales para que todas sus adquisiciones de bienes muebles destinados a sus servicios se consignaran en un libro especial, haciendo confrontaciones con las noticias de altas y bajas rendidas semestralmente (19).

En su carácter de Presidente Constitucional, Venustiano Carranza promulga el 25 de diciembre de 1917, la "Ley de Secretarías de Estado", estableciéndose siete secretarías de Estado y cinco Departamentos administrativos, figurando en estos últimos el Departamento de Aprovisionamientos Generales, que tenía a su cargo, tal y como lo señala la Ley en su artículo 2º: "La adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de todas las dependencias del Gobierno Federal, exceptuando las compras hechas por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (20).

Se introduce un cambio muy significativo en el sistema de compras y suministros del gobierno, puesto que eran las dependencias oficiales las que disfrutaban de amplias facultades para hacer las compras necesarias del material para su servicio.

---

18.- Diario Oficial de la Federación.- Congreso de la Unión. "Decreto de Reorganización de la Tesorería y creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa". 21 de mayo de 1910.

19.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda. "Reglamento de la Tesorería de la Federación". 16 de julio de 1910.

20.- Diario Oficial de la Federación.- Congreso de la Unión. "Ley de Secretarías de Estado". 31 de diciembre de 1917.

Durante el gobierno del General Alvaro Obregón, se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo (21) que, conforme a lo señalado por la ley anterior, reitera que las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos y las oficinas dependientes del Ejecutivo Federal debían abstenerse en lo absoluto de realizar cualquier compra de útiles, herramientas, equipo y demás implementos para el uso de las oficinas públicas, pues esas compras debían hacerse por conducto del Departamento de Aprovisionamientos Generales, por lo tanto, la Tesorería no debía hacer pagos por compras que no reunieran expresamente los requisitos establecidos.

El 22 de enero de 1925, se suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales (22), dejando hacer a cada dependencia del Estado sus respectivas compras, pero contando con la intervención de la Comisión de Inventarios Federales.

En febrero de 1926, a través de una circular (23), la Contraloría pide a todas las oficinas dependientes de la Federación que manejaban fondos, enviaran a la Comisión de Inventarios de ese departamento los pagos hechos desde el mes de enero de ese año, relativos a adquisiciones incluyendo en éstas cualquier tipo de muebles, equipos, substancias, útiles, enseres y en general todos los objetos que alterasen su inventario.

---

21.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Acuerdo que declara que quedan subsistentes los acuerdos adoptados por el Ejecutivo Federal, con respecto a las autorizaciones o libramientos para el pago de personal, compras, útiles y vestuario". 11 de febrero de 1922.

22.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Gobernación. "Decreto que suprime al Departamento de Aprovisionamientos Generales". 22 de enero de 1925.

23.- Diario Oficial de la Federación.- Departamento de Contraloría. "Circular no. 299 por la cual se determina que se remitirá a la Comisión de Inventarios Federales, relación de los pagos hechos por concepto de adquisiciones de inmuebles, muebles, equipo, etc." 24 de febrero de 1926.

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación del 1o de marzo de 1926 facultó a este departamento para intervenir en los contratos de compra venta de materiales, maquinaria, equipos, provisiones, utensilios y muebles en general, para procurar que las estipulaciones de esos contratos favorecieran el interés en cuanto a precios, condiciones y disposiciones de su contenido.

El 23 de enero de 1933, la Secretaría de Hacienda expide un Reglamento para la "Autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma sea parte", en donde se le faculta para "intervenir en la celebración, renovación o reforma de los contratos en que el Gobierno Federal sea parte interesada, siempre que implique el gasto de fondos públicos, quedando comprometido el crédito público o que afecten bienes federales o que se encuentren al cuidado del Gobierno. Otra de las facultades que se le confería era "certificar previamente la celebración de los contratos hechos por las dependencias federales que implicaban gastos Federales" (24).

En 1944, bajo el mandato del Lic. Manuel Avila Camacho, es publicado el "Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo" (25). Como aspecto innovador de la ley se crea la "Comisión Coordinadora de Compras", que se encargaba de manejar los aspectos técnicos de dirección y de control general de las compras hechas por las dependencias del Ejecutivo Federal.

---

24.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y contratos en que la misma sea parte". 23 de enero de 1933.

25.- Diario Oficial de la Federación.- Congreso de la Unión. "Decreto que Reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal". 2 de febrero de 1944.

Durante el gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdés, se publica la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado"(26). Dentro de las atribuciones que le señalan a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se puede mencionar " la facultad para celebrar convenios con los productores de las mercancías que adquirirá el gobierno"(27), mismos que debían ser sometidos para su aprobación al Ejecutivo, notificándose a las dependencias, para que la adquisición tuviera el carácter de obligatorio.

En ese mismo año, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa expide el "Reglamento de Control de Adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito Federal"(28).

El artículo segundo señala que son las oficinas de compras de las Secretarías y Departamentos de Estado, Procuraduría General de la República, Gobiernos de los -Territorios Federales y Organismos Descentralizados, los encargados de hacer los trámites para sus adquisiciones.

---

26.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Gobernación. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". 13 de diciembre de 1946.

27.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. "Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para que en los casos que señala, celebre convenios con los productores de las mercancías que adquiriera el Gobierno". 30 de diciembre de 1947.

28.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. "Reglamento del Control de las Adquisiciones Destinadas a los Servicios del Gobierno Federal, Incluyendo a los Territorios y el Departamento del Distrito Federal". 4 de julio de 1947.

En 1958 la "Ley de Secretarías y Departamento de Estado" (29), faculta a la Secretaría de Patrimonio Nacional a intervenir en las adquisiciones de toda clase.

En febrero de 1959 es publicado el "Decreto que dispone que los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios formularan sus pedidos bajo su estricta responsabilidad" (30). En los considerandos del decreto en comento se indica que a pesar de ser atribución de la Secretaría de Patrimonio Nacional, intervenir en las adquisiciones de toda clase los enormes volúmenes de las mismas por parte de las dependencias del Gobierno Federal, incluyendo a los Gobiernos de los Territorios y al Departamento del Distrito Federal, hacen imposible que la citada Secretaría cumpla con sus funciones de intervención e inspección respecto a cada una de esas adquisiciones, por ello y como conveniencia para hacer ágiles los trámites administrativos, este Decreto tiene como propósito facultar a los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado para formular y efectuar sus compras bajo su estricta responsabilidad debiendo enviar la documentación original y copias a la Secretaría antes aludida, para su intervención, registro y control. El artículo 3º faculta a esta misma dependencia, a través de su Dirección General de Contratos y Adquisiciones para revisar, vigilar, inspeccionar los precios y las mercancías pudiendo objetar cualquier adquisición, si descubría irregularidades en los precios de las mercancías o si los proveedores no reunían los requisitos establecidos o no proporcionaban las garantías adecuadas o si de alguna forma hubiesen dejado de

---

29.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Gobernación. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". 24 de diciembre de 1958.

30.- Diario Oficial de la Federación.- Presidencia de la República. "Decreto que Dispone que los Funcionarios de las Diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios Formularán sus Pedidos Bajo su Estricta Responsabilidad". 16 de febrero de 1959.

cumplir con las obligaciones en otras adquisiciones. Asimismo estaba facultada para aplicar las sanciones correspondientes (31). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía abstenerse de tramitar y autorizar pedidos para adquisiciones así como para pagar facturas, sin haber sido previamente intervenidos por la Secretaría de Patrimonio Nacional.

En 1965, a dos años del mandato del C. Presidente de la República Lic. Gustavo Díaz Ordaz, la Secretaría de Patrimonio Nacional emite la "Ley de Inspección de Adquisiciones", y es esta secretaría a quien corresponde aplicar y vigilar sus disposiciones cuyo objeto es el regular la adquisición de mercancías de bienes, muebles y materias primas para el servicio de las secretarías, Departamentos de Estado, Gobiernos de los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal.

La ley autorizaba a los funcionarios de las dependencias entre otros, para :

a) Formular los contratos o pedidos de adquisiciones que les correspondían y enviar la documentación a la Secretaría de Patrimonio Nacional, y

b) Formular pedidos o contratos de artículos de importación avisándole a la Secretaría de Patrimonio Nacional y en forma simultánea, presentar la solicitud, ante el Comité de Importaciones del Sector Público, de aquellos artículos que deseaban importar, los cuales debían contar con la autorización previa de la Secretaría de Industria y Comercio.

---

31.- Ibidem. Artículo 4º.

En 1972, en el Diario Oficial de la Federación se publica la "Ley de Inspección de Adquisiciones" (32), que abroga la anterior ley de diciembre de 1965, cuyo objeto es controlar y vigilar la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas que realizan las Secretarías y Departamentos de Estado, entre otras.

En 1979, se publica en el Diario Oficial de la Federación la "Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal" (33). Esta ley se compone de seis capítulos. El primero de ellos señala que su objeto es regular las operaciones de las dependencias entidades de la Administración Pública Federal relativas a la Adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, entre otras.

A partir de 1980, se expiden una serie de normas cuya finalidad es completar, facilitar y agilizar las disposiciones señaladas en la "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal" de 1979.

En octubre de 1980, se publican las "Normas de concurso para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles" (34), que señalaban las normas aplicables para que todas las dependencias y entidades efectuaran sus adquisiciones de monto importante debiendo efectuarse a través

---

32.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Patrimonio Nacional. "Ley de Inspección de Adquisiciones". 6 de mayo de 1972.

33.- Diario Oficial de la Federación.- Presidencia de la República. "Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal". 31 de diciembre de 1979.

34.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Normas de Concurso para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles". 15 de octubre de 1980.

del procedimiento llamado "concurso", que puede ser de dos clases: "concurso mayor" y "concurso menor". La ley detalla los procedimientos que deben seguirse en cada caso específico e indica que cualquier procedimiento distinto al anteriormente citado, no puede llamarse concurso. También contiene una serie de formatos con sus instructivos de llenado que permiten que las adquisiciones por concurso se operen en forma rápida y adecuada.

El 26 de noviembre de 1982 se publican las "Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal" (35). En ellas se establecían las disposiciones que deben cumplir las dependencias y entidades para organizar sus áreas de almacén, estableciéndose las normas mínimas para que operaran las áreas que normalmente dependían de este último.

Las "Normas Generales para adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", son publicadas el 29 de noviembre de 1982 (36).

Estas normas constituyeron un "tratado integral de las adquisiciones" cuyo objeto fue planear, organizar, ejecutar y controlar las adquisiciones que no requirieron concurso o "fuera de concurso" o "negociación". Se componían de normas generales y particulares de los distintos procedimientos que debían ser seguidos para su cumplimiento.

---

35.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública". 26 de noviembre de 1982.

36.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Normas generales para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública". 29 de noviembre de 1982.

En julio de 1983, se publican las "Primeras normas complementarias sobre adquisiciones y almacenes" (37). Fueron emitidas con la finalidad de simplificar y agilizar las operaciones realizadas por las dependencias y entidades mediante la toma de decisiones a nivel local.

En 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación la "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles" (38), la cual abrogó a toda la normatividad expedida con anterioridad (39).

Esta ley tenía por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que realicen las dependencias y entidades en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con éstos, y los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las dependencias y entidades.

---

37.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Normas generales para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública". 29 de noviembre de 1982.

38.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles". 8 de febrero de 1985.

39.- MOCTEZUMA BARRAGAN, Gonzalo.- "Las Adquisiciones Gubernamentales". Apuntes sobre su evolución histórica. Trabajo de investigación (en edición). México, D.F. 1984.

Finalmente, el día 30 de diciembre de 1993 aparece en el Diario Oficial de la Federación, la nueva "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas", la cual en su artículo segundo transitorio, deroga todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley, misma que se encuentra vigente hasta la fecha de realizar este trabajo de investigación.

Cabe resaltar, que hablaremos de esta disposición en capítulo posterior.

## **CAPITULO II**

### **TEORIA GENERAL DEL CONTRATO**

**II.a. El Contrato como norma jurídica**

**II.a.1. Ambito del Contrato**

**II.a.2. Principios fundamentales de los Contratos.**

**II.b.- La figura del Contrato Administrativo.**

**II.b.1.- Concepto**

**II.b.2.- Criterios diferenciadores de los  
contratos civiles o de derecho privado con  
los contratos administrativos o de derecho público.**

**II.b.3.- Efectos jurídicos de los  
Contratos Administrativos.**

**II.c.- Contrato de Adquisición.**

**II.c.1.- Definición.**

**II.c.2.- Clasificación**

**II.c.3.- Elementos esenciales.**

## **CAPITULO II**

### **TEORIA GENERAL DEL CONTRATO**

Como hemos mencionado en el capítulo de antecedentes, el hombre es un ser social, su vida es vida de relación, no podemos concebir al hombre aislado de los demás seres para realizar su destino; el derecho como producto social ha surgido para permitir la vida armónica de los miembros de la sociedad. La regulación Jurídica abarca múltiples manifestaciones de la vida social, pero en ella hay muchos actos que son regulados por normas de condición diferente a las jurídicas.

Señalamos que en su vida social el hombre está sujeto al cumplimiento de diversas normas: jurídicas, de convencionalismos sociales, morales o religiosas.

## II. a.- EL CONTRATO COMO NORMA JURIDICA:

Indudablemente hay muchos hechos y actos de la vida humana que son ajenos a la normalización jurídica o sea que no tienen ninguna significación para el derecho, salvo aquellos que toma en consideración la norma para producir determinadas consecuencias.

El más brillante expositor de esta concepción es HANS KELSEN, que explica que la teoría tradicional solo vio en el contrato un acto jurídico, ya que lo analizó desde el punto de vista de un acto de aplicación del derecho; esto se dislumbra en virtud de que las partes, al contratarse aplican una regla de derecho a una situación concreta. Sin embargo, no hay que olvidar que el contrato también es un acto de creación del derecho, en virtud de que del mismo derecho surgen para los sujetos obligaciones y derechos que antes de contratar no tenían.

Retomando a Kelsen, este autor parte de la idea de que todo acto es al mismo tiempo de creación y aplicación del derecho: la fuerza obligatoria del contrato radica en que éste ha creado una norma que solo se distingue de la que los contratantes aplicaron, en que tiene carácter individual o concreto.

Los hechos jurídicos en sentido estricto son aquellos fenómenos de la naturaleza que producen efectos de derecho, con independencia de la voluntad

del sujeto y también aquellos hechos en los que interviene la voluntad y que producen efectos de derecho independientemente de la voluntad y en ocasiones contra la voluntad de los sujetos o sea que los hechos jurídicos parten de un fenómeno de la naturaleza en la que los individuos pueden estar relacionados o en su defecto exentos del mismo.

En cambio, veremos que los actos jurídicos interviene la voluntad de los sujetos para producir determinados efectos previstos en una norma; en otras palabras se puede definir como la manifestación exterior de la voluntad a fin de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones reconocidas por algún ordenamiento jurídico.

A partir de esta idea podemos darnos cuenta de la importancia del estudio de los contratos desde diversos puntos de vista; su análisis en el derecho adquieren continuamente mayor relevancia debido al mayor número de contratos existentes, los cuales celebramos aún sin darnos cuenta de ello, o sea que en nuestra vida en sociedad son diversos tipos de contratos en que llegamos a tener relación directamente.

A partir de la distinción de las definiciones de los contratos y a la que la doctrina ha criticado desde diversos puntos de vista, debemos básicamente tomar en primer término el derecho vigente para definir al contrato como lo es el artículo 1793 del Código Civil del Distrito Federal que dice: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".(40) de este concepto general de contrato, se desprende que abarca tanto los derechos reales como los personales.

---

40.- LEYVA Gabriel, CRUZ Ponce Lisandro.- Código Civil para el Distrito Federal.- México, editorial Porrúa, S.A. 1985.- p. 280.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos define al contrato como "El acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho: Sin embargo, tiene una doble naturaleza pues también presenta el carácter de una norma jurídica individualizada. (41)

El Maestro Rafael De Pina nos da un panorama generalizado de lo que es el contrato y manifiesta lo siguiente:

"El contrato es una institución jurídica que excede límites de la esfera de lo civil, el contrato civil no es desde luego la manifestación única de lo contractual, ni siquiera la más importante, existen además de los contratos civiles, los administrativos, (que mas adelante haremos alusión de ellos) y otra gama muy extensa de lo que es el contrato" (42)

Rafael Rojina Villegas, define al contrato como un acuerdo de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones" (43)

Para definir el contrato, es menester establecer la diferencia de dos figuras jurídicas muy importantes y que con frecuencia se confunden en la vida práctica de los negocios, por que tal parece que son sinónimas, que una y otra se

41.- DICCIONARIO Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- 3a edición Porrúa, S.A. 1989.

42.- DE PINA, Rafael.- Elementos del Derecho Civil Mexicano.- Vol. 3, 6ª Edición. Editorial Porrúa, S.A.México 1983, pp. 264, 265

43.- ROJINA Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil.- T:IV Contratos.- 14a. edición.- México.- Editorial Porrúa, S.A. 1982, p. 7

sustituyen, situación que no es así, como acertadamente lo señala Ricardo García Treviño que "la diferencia fundamental estriba en que al contrato le corresponde la función positiva que consiste en crear o transmitir, y al convenio la función negativa correspondiente a modificar o extinguir derechos y obligaciones" (44).

Del contenido de esta definición podemos afirmar que el convenio es lo general y el contrato lo particular, pero que en ambas figuras está presente la convención de las partes, misma que resulta innegable en el contrato, aún en forma limitada, porque se concreta en crear o transmitir.

De lo anterior, en otras palabras podemos decir que el concepto particular de contrato es el punto que coinciden dos intereses opuestos, se coordinan, compaginan o se corresponden en el tiempo y en el espacio, de donde, esos intereses parten con fines u objetivos diferentes, llamense comprador y vendedor, patrón y trabajador, etc., el cual se perfecciona con la exteriorización de la voluntad para la producción o transmisión de derechos y obligaciones con efectos legales.

Por consiguiente, antes de entrar en el estudio de los contratos civiles, debemos procurar formular un concepto de contrato que nos permita abarcar esta institución en un sentido unitario; la idea de contrato por lo tanto, comprende no únicamente a los civiles, como se podría pensar sino a toda la gama derivadas de las fuentes de las obligaciones, sin olvidar tampoco la

---

44.- TREVIÑO García, Ricardo.- Contratos Civiles y sus Generalidades.- T.I.- 4a. edición.- Editorial Font, S.A., México.- 1982 p. 42

variedad extraordinaria de tratados y convenios internacionales cuya naturaleza contractual es considerada como evidente.

Una concepción moderna del contrato, lo considera no solo como acto jurídico, sino inclusive como norma jurídica individualizada, el Maestro Rojina Villegas citado por el Lic. Rafael De Pina, censura a este respecto que la doctrina civilista se haya preocupado del estudio del contrato como acto jurídico y le llama descuidado totalmente del análisis del mismo como norma jurídica individualizada (45).

De los conceptos que hemos señalado sobre contrato y convenio a nuestra particular opinión es la más acertada la que expresa el Lic. Ernesto Gutierrez y Gonzalez que la conceptúa de la siguiente manera: el convenio tiene funciones de crear, transferir, modificar o extinguir, no obstante, considera una figura más que ninguno de los autores que hemos mencionado han hecho incapió a ella, y que puede realizar una función más que es la de conservar esos derechos y obligaciones. (46)

Del estudio jurídico del contrato parte desde considerar la naturaleza del mismo, y como tal existen dos interpretaciones: El contrato como norma jurídica y el contrato como acto jurídico.

Finalmente, para concluir este aspecto del contrato, diremos que desde el punto de vista de la teoría de las obligaciones, el contrato es un acto jurídico y como tal se analizan sus elementos esenciales y de validez; ahora bien, su

---

45.- Op. Cit. 266

46.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones.- Editorial Cajica, S.A. 5ª Edición. México 1985, pp. 182.

interpretación como norma jurídica equivale a explicar los diferentes ámbitos del contrato, que de acuerdo con la doctrina son cuatro, aplicados a todo tipo de norma jurídica: material, temporal, espacial y personal.

Miguel Angel Zamora y Valencia señala que el fundamento de obligatoriedad del contrato es que en si mismo es una norma jurídica, no general sino individualizada, que a su vez se apoya en una norma jurídica general (la contenida en el Código Civil) la que a su vez para fundar su obligatoriedad en una norma de carácter constitucional (47).

#### **II.a.1 AMBITO DEL CONTRATO:**

Los temas principales que deben tratarse en el estudio del contrato como norma jurídica son:

- El ámbito de validez material
- Temporal
- Espacial, y
- Personal

### **1o. EL AMBITO DE VALIDEZ MATERIAL:**

Se ha generalizado el punto de vista por el cual se considera que aún cuando el legislador no observe un límite hacia los contratos, existen algunas materias sobre las cuales no se deja libertad contractual; para ejemplificar esta aseveración podríamos enunciar la ciudadanía, el estado civil de las personas la nacionalidad etc., en este sentido Rojina Villegas nos dice que "aún cuando a priori podríamos considerar que el contrato como norma jurídica puede regir todos los aspectos de la conducta de los contratantes, hay sin embargo, cuestiones de interés general que por razones de política legislativa deben de sacarse de ese ámbito material, deben escapar al principio de la autonomía de la voluntad" (48).

### **2o. EL AMBITO TEMPORAL DEL CONTRATO:**

Como norma jurídica, el contrato tiene un período de validez en cuanto al tiempo, o sea, existe un momento en que inicia su vigencia y tiene una duración limitada o definida por su propia naturaleza. Los contratos su vigencia se inicia con su suscripción y finaliza con la extinción de sus derechos y obligaciones llegado el término de su vigencia en la fecha previamente acordada.

### 3o. AMBITO ESPACIAL

"Como los contratos son normas que rigen la conducta de los contratantes, independientemente de cierta limitación espacial, los contratos válidamente celebrados no tienen validez referida sólo a un territorio estatal; su alcance en este sentido es extra territorial, podra siempre y en todo caso tener fuerza obligatoria en todo el globo" (49)

Sin embargo, se presenta el problema de considerar la norma contractual en su aspecto de validez en países distintos recurriéndose entonces a los principios de la lógica, a la reciprocidad y al derecho pertinente en cada caso, por ejemplo la aplicación del Derecho Internacional para definir la validez de un contrato celebrado con motivo del reciente Tratado Trilateral del Libre Comercio, revisándose para entonces la legislación de dicho tratado y buscando un criterio ecléctico y que satisfaga el derecho.

### 4o. AMBITO PERSONAL DE LOS CONTRATOS

Como lo hemos señalado con antelación que se ha aceptado por válido el principio de que el contrato sólo surte efectos entre las partes contratantes y por consecuencia, los terceros no pueden ser ni beneficiados ni perjudicados. "se considera que el alcance del contrato es limitado a las partes debido a que éstas

---

49.- *Idem.*- p. 195

están facultadas por el ordenamiento jurídico para elaborar su propia regla de conducta a terceros" (50)

Por lo anterior un contrato puede excepcionalmente beneficiar a un tercero, y para explicar este supuesto se han propuesto dos teorías: la clásica que explica que es el propio contrato la fuente de derechos del tercero, estando en él la aceptación o negación de ese beneficio; y una segunda teoría, que clarifica este beneficio como un acto unilateral de voluntad que se hace a propósito de un contrato entre el peticente y el aceptante.

Esta última teoría es la que ha admitido el Código Civil.

## **II.a.2.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LOS CONTRATOS:**

Existen ciertos principios generales o comunes a todos los contratos y que deben señalarse al analizar al contrato como fuente de obligaciones. Entre los relevantes apuntamos los siguientes:

**Principio de posibilidad:** "Todo contrato para que pueda validamente celebrarse, debe tener un objeto físico y jurídicamente posible" (51).

A contrario sensu significa que el objeto es posible cuando la norma jurídica lo ampara. Los contratos tienen un objeto imposible físicamente, cuando la cosa

---

50.- *Idem.*- p. 199

51.- ROJINA Villegas, *op. cit.* p. 235

no existe ni puede existir en la naturaleza o cuando el hecho es contrario a las leyes naturales. El objeto es imposible jurídicamente cuando la cosa esta fuera de comercio, no es determinada o determinable, o en su defecto cuando una norma jurídica constituye un obstáculo insuperable que impida la realización del hecho.

**Principio de veracidad:** No debe existir un error de voluntad de las partes, la cual deberá manifestarse en forma cierta. En estos casos puede surgir el error sobre la naturaleza del contrato y sobre la identidad del objeto; en ambos casos, no hay consentimiento, pero puede haber un hecho jurídico.

En realidad lo que la doctrina llama error sobre la sustancia y error sobre la persona son manifestaciones del error determinante de la voluntad pero cabe que existan otras formas de error que, sin embargo, vician al consentimiento . En consecuencia la voluntad debe manifestarse en forma libre y cierta por persona capaz y conforme a las formalidades requerida por la Ley.

Por otra parte, se distinguen tres principios fundamentales para la vigencia de todo contrato:

- Principio de la relación jurídica fundamental:

"En todo contrato hay una relación jurídica fundamental que contiene en potencia todas las relaciones fundadas" (52)

Ejemplificando lo anterior para su mayor comprensión, es el aplicable al contrato de compraventa donde la relación jurídica fundamental consiste en la

transmisión del dominio de una cosa a cambio de un precio; dicho en otras palabras, el vendedor debe transmitir el dominio a cambio de una remuneración (precio), a lo cual, esta impedido de dicha transmisión cuando un tercero es dueño de la cosa; de tal relación jurídica se desprende la consecuencia lógica de que deberá devolver el precio, pagar los gastos del juicio e indemnizar al comprador por todas las mejoras útiles y necesarias que hubiere hecho de la cosa.

- Principio de la buena fé: " Los contratos no sólo obligan expresamente a lo pactado, sino a todas las consecuencias que se derivan de la buena fe, de uso, de la equidad y de la ley" (53).

Para interpretar este principio el artículo 1796 del Código Civil señala que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza son conformes a la buena fe, al uso o a la ley.

Asimismo, aunado a lo mencionado el artículo 19 del ordenamiento en comento, establece que las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.

- Principio de Cooperación: Dado que el contrato puede entenderse como una relación entre dos patrimonios, debe necesitarse para su vigencia una cooperación patrimonial.

Podemos decir que el contrato es de entre las fuentes de las obligaciones, la más importante de cooperación patrimonial, en virtud de que se constituye a través de él, un sistema de relación patrimonial o sea se relacionan dos patrimonios y por otro lado, la vigencia del contrato exige cooperación entre las partes.

En conclusión podemos resumir que el principio de cooperación, básico en los contratos, se mantiene como principio de interdependencia en las obligaciones recíprocas como es el caso de la compraventa en donde al perecer la cosa antes de ser propiedad del adquirente, éste no tendrá la obligación de pagar el precio como contraprestación, por tal motivo el enajenante tendrá que, o dar otra cosa, o sufrir la rescisión del contrato, sin recibir el precio; aquí si podemos decir que se cumple en toda su integridad la cooperación patrimonial.

## II.b. LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO:

### II.b.1. CONCEPTO

El contrato administrativo se define como el contrato que celebra la Administración Pública con los particulares, con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público. (54)

Dicho en otras palabras, es un acuerdo de voluntades celebrado por una parte con la Administración Pública Federal ya sea Centralizada o Paraestatal y por la otra parte, personas físicas o morales con la finalidad de crear o modificar una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que vinculan a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen del estado.

Para Marcel Waline citado por el Maestro Serra Rojas lo define como "El negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas privadas o públicas con el propósito de utilidad pública, para construir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico regulado por leyes de interés público" (55).

Por otra parte, la jurisprudencia ha definido al contrato administrativo en los siguientes términos:

Son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista vocación del funcionamiento del servicio público, y para los

54.- DICCIONARIO Jurídico Mexicano.- 3a. Edición.- UNAM.- 1989.

55.- SERRA Rojas, Andres.- Derecho Administrativo, tomo II.- p. 439 Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1981.

cuales la administración ha manifestado su intención de adoptar el régimen de derecho público, de preferencia al régimen de derecho privado, esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del contratante o en funcionamiento del servicio.

Como se desprende del análisis de las definiciones que anteceden, resalta la importancia de mencionar que el concepto de servicio público coincide en las mismas debido a que consideran que el servicio público dentro de los contratos administrativos es fundamentalmente básico.

En otro orden de ideas, es posible que el contrato administrativo tenga partes contratantes a dos dependencias o entidades de la Administración Pública, aunque en la práctica se les denomine convenios administrativos, esto únicamente a manera de referencia, ya que en estos últimos también las partes pueden ser el gobierno y los particulares.

Gabino Fraga en su libro denominado Derecho Administrativo expone que "cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo". (56)

La institución del contrato forma parte del sistema liberal ya que las partes lo celebran con libertad o en algunos supuestos con ciertas limitantes necesarias

---

56.- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- 28a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1989 p. 400

para asegurar el interés general, lo que no ocurre en los países comunistas en donde estas formas jurídicas no son contractuales por la acción unilateral del estado.

Para dejar un extracto de las múltiples definiciones emitidas por los autores nombrados las podemos conjugar en una síntesis para quedar como sigue:

Contrato administrativo es un acto administrativo bilateral regido por el interés público.

No omitimos comentar, que este tipo de instrumentos consensuales, son comunmente muy solicitados por el volumen de los mismo, en virtud de las facilidades de financiamiento que otorga el estado a sus contratantes y con esto, crear centros de trabajo, estimulando la economía nacional así como para observar los problemas graves de la desocupación.

Es indiscutible que el gobierno por sus finalidades, celebra actos jurídicos con los particulares, de los cuales obtiene bienes o servicios, por lo tanto el Estado no impone soberanamente su voluntad a los particulares, sino que con ellos, obtiene consensualmente la prestación de dichos bienes o servicios mediante la celebración de los contratos administrativos, porque de otra manera, todas, las prestaciones que recibiera las tendría que imponer mediante actos de soberanía.

Para explicar la naturaleza de los contratos administrativos, no importa que el estado sea parte contratante, ni que se invoque como fundamento la

legislación administrativa que lo autoricen, ni mucho menos que las disposiciones jurídicas exijan ciertas formalidades para su celebración, porque un contrato no pierde su naturaleza por el hecho de que requiera una formalidad especial, ya que el mismo código civil dispone en su artículo 1832 que "en los contratos civiles, cada uno se obliga en la manera y los términos que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley" (57).

Sentado lo anterior se puede justificar que los contratos administrativos, existen atendiendo a la circunstancia de que están sujetos a un régimen jurídico especial del constituido por el derecho civil.

El nacimiento y formación de los contratos en comento se ha complicado con el transcurso del tiempo, porque en mucho tiempo prevaleció la idea de que el gobierno solo podía contratar como "particular", en virtud de que la figura del contrato era única y exclusivamente del derecho privado, sin embargo, coartada esa idea con el transcurso del tiempo, el contrato administrativo pudo salir a la luz en la Administración Pública y en la Legislación vigente.

---

57.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.- Art. 1832.

**II.b.2.- CRITERIOS DIFERENCIADORES DE LOS CONTRATOS CIVILES O DE  
DERECHO PRIVADO CON LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS O DE  
DERECHO PUBLICO:**

En realidad cotidiana, el gobierno tiene necesidad de celebrar contratos, y los hace, unas veces bajo el régimen del Derecho Privado, En la práctica, la dificultad que se presenta es poder determinar en cada caso, a que tipo de documento consensual esta celebrando la administración, el público o el privado. La doctrina y la jurisprudencia han elaborado y aplicado diversos criterios para lograr la distinción:

1.- Por determinación de la Ley: Es la Ley la que decide que contratos de la Administración Pública son administrativos; los que no están regulados en ella como tales, son contratos privados. En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, regula el contrato administrativo de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como los contratos de obras públicas.

2.- Por libre voluntad de las partes: Cuando el Gobierno Federal y los particulares son quienes deciden si el contrato que pretenden celebrar será administrativo o privado, esto se realiza señalando su sometimiento a la legislación administrativa o al Código Civil; este criterio no es aceptable pues permite que una misma relación contractual pueda por discreción de las partes ser pública o privada, según que así lo decidan las partes sin importarles su naturaleza propia.

3.- Por su naturaleza u objeto: Son dos los criterios elaborados por la doctrina y la jurisprudencia:

A) El de servicio público: Consiste en que todo contrato celebrado por la Administración Pública que tenga por objeto un servicio público, será administrativo. Cabe resaltar que este es el criterio mas aceptable y el que mas siguen los tribunales, aunque ofrece la dificultad de precisar la noción de servicio público, que ha estado expuesto a una evolución frecuente.

B) El de la cláusula exorbitante de derecho común: Se constituye en un contrato celebrado por la Administración Pública y se incluyen cláusulas que no podrían figurar lícitamente en un contrato privado, por consiguiente se transforma en contrato administrativo o público.

A nuestro parecer no existe un criterio infalible, enseña la práctica que es necesario valerse de dos o más criterios a la vez y especialmente de los dos últimos, para decidir si un contrato es o no administrativo.

### **II.b.3.- EFECTOS JURIDICOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:**

Son las consecuencias jurídicas que en ellos surgen desde el momento en que se perfeccionan. Todo contrato se firma entre las partes con ese fin, teniendo en primer lugar una fuerza obligatoria, capaz de obligar a las partes que en ellos intervienen, ya sea voluntariamente o mediante la fuerza pública

ordenada por un órgano jurisdiccional, esto es, que ninguna de las participantes puede quedar exenta de su cumplimiento.

Por otra parte surge la intangibilidad del contrato en sí, que consiste en que una de las partes unilateralmente no puede modificarlo o disolverlo, al menos que exista alguna causa legal para ello, lo que podrá llevarse a cabo mediante la intervención de la autoridad competente.

Los efectos de los contratos administrativos se pueden dar entre:

- 1.- La Administración Pública y el contratante.
- 2.- El contratante y los terceros cuyas situaciones particulares regula.
- 3.- La Administración Pública y los administrados.

1.- La Administración Pública y el contratante: Los efectos entre la Administración Pública y los particulares tienen características acentuadas y distintas a los que prevalecen en la contratación privada.

Los efectos especiales en la contratación administrativa los podemos clasificar en el régimen particular de control y dirección sobre el cumplimiento de las obligaciones del particular y la facultad sancionadora; el uso de la teoría de la imprevisión, el poder modificador de suspensión y rescisión unilateral del contrato y el carácter *intuitu personae* del particular.

El particular, debe cumplir con las ordenes que le dicte la Administración Pública, relativas al modo en que suministrará los bienes, quedando a salvo el derecho de reclamar el pago de los mismos.

Si las ordenes fueran arbitrarias o contrarias a derecho, se deberá recurrir jurisdiccionalmente demandando su anulación y el cumplimiento de lo pactado, cuando sea posible.

2.- El contratante y los terceros cuyas situaciones particulares regula: Los efectos entre el contratante o particular y los terceros, a diferencia del derecho común, en el que excepcionalmente se producen efectos, en los contratos administrativos sí crean relaciones entre estos, en virtud de celebrarse con un interés público o con miras a una necesidad colectiva, siendo los beneficiados directos o indirectos los habitantes a quienes corresponde ser los beneficiarios.

Los terceros pueden invocar en su favor las cláusulas que les favorezcan, que según Miguel Angel Bercaitz señala que: "En los contratos administrativos pueden invocar la nulidad de éstos por vía de excepción o por vía de acción, si la legislación aplicable lo autoriza" (58).

3.- La Administración Pública y los administrados: Si bien es verdad que la voluntad de las partes, es la suprema ley de los contratos, también lo es que dicho principio tiene dos limitaciones forzosas e ineludibles; la primera que se deriva del interés público que está por encima de la voluntad individual, y la segunda de al técnica jurídica sobre la que tampoco puede prevalecer el capricho de los contratantes.

En otro orden de ideas, consideramos de suma importancia subrayar que en los contratos privados se debe interpretar la voluntad de las partes en el

---

58.- BERCAITZ, Miguel Angel.- Teoría General de los Contratos Administrativos. 2a. Edición. Ediciones La Palma. Buenos Aires, Argentina. 1980. p. 383.

momento de la celebración de los mismos, para sus efectos jurídicos, es decir en sentido figurado al pasado.

En cambio en los contratos administrativos la interpretación judicial debe mirar al presente, analizando las necesidades de la colectividad en tal momento y su compatibilidad con los términos del contrato.

La duda en los contratos administrativos, debe interpretarse para efectos jurídicos, "no en el sentido más favorable de quien ha adquirido la obligación, sino en el sentido más favorable del interés, fin o servicio público que se pretende satisfacer con el contrato y sólo en un segundo término en favor del deudor" (59).

La interpretación de los contratos administrativos, si bien siguen los principios generales de los contratos civiles, en cuanto a dicha interpretación cuando no existe claridad, y a que la naturaleza de los contratos se deduce de la voluntad de las partes, tienen la limitante de que, previa y paralelamente a esa voluntad se debe considerar el fin de los contratos y las disposiciones legales y administrativas existentes.

La naturaleza de los contratos depende, no de la designación que le hayan dado las partes, que puede ser errónea, sino de los hechos y actos consentidos por las mismas en relación con las disposiciones legales aplicables, atenta a la regla de interpretación del Código Civil vigente: "Si las palabras parecieren

---

59. -Ibidem. p. 359.

contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquellas" (60).

En la interpretación se deberán considerar por orden, el texto constitucional y las disposiciones administrativas que en base a ellas se hayan dictado, además al Código Civil al cual habrá que recurrir por reenvíos necesarios y aplicarse supletoriamente en lo que no se oponga a dichas leyes y disposiciones administrativas, sobre todo para entender las disposiciones comunes que éstas no regulan.

#### **II.c.- CONTRATO DE ADQUISICIONES:**

El Código Civil regula una serie de contratos tales como la permuta, el arrendamiento, las sociedades, el mandato, la fianza entre otros, pero quizá el más característico de todos ellos sea el de compraventa, pues constituye uno de los principales factores de la vida económica pueden ser objeto de venta las cosas y los derechos, siempre que éstos tengan una relación con el patrimonio, asimismo la cosa ha de ser determinada y determinable, quedando obligado el vendedor a la entrega de la misma debidamente saneada; el precio ha de ser verdadero, ya que en caso de no existir o si fuera falso, se estaría ante una liberalidad encubierta, dándose paso a un contrato de donación.

No se requiere ningún formalismo especial para otorgar un contrato de compraventa, quedando a voluntad de las partes la redacción de las distintas cláusulas, siempre que no sean contrarias al derecho.

Incuestionablemente es el que tiene mayor importancia entre los contratos translativos de dominio, ya que se nos presenta como modelo que habrá de seguir en los de su clase; constituye la más importante forma de los negocios diarios.

La compraventa es el resultado de la evolución de la permuta: antiguo trueque que el hombre empleaba intercambiándose bienes; esta operación quedo relegada con la aparición de la moneda, denominador común por excelencia de los valores de cambio.

Haciendo remembranza de la definición que hemos dado de contrato que en términos generales es un acto jurídico, por el que una o diversas personas se obligan con una u otras a realizar una prestación positiva o negativa podremos concebir una definición de este tipo de contrato.

**II.c.1.- Definición :**

En lo general, el contrato administrativo de adquisiciones o suministro, dice el Maestro Serra Rojas:" Es un acto jurídico realizado por la Administración Pública y una o varias personas, o una empresa o institución, por el cual ésta se compromete, a cambio del precio a la provision de los artículos necesarios para la atención de los servicios públicos, tales como los hospitales,escuelas, y otros análogos." (61)

**II.c.2.- Clasificación:**

El contrato de adquisiciones es translativo de dominio, es principal, bilateral, oneroso, conmutativo generalmente y aleatorio por excepción; consensual, en oposición a real; consensual en oposición a formal, es consensual para muebles y formal cuando se trata de adquisición de bienes inmuebles; instantáneo o de tracto sucesivo; puede clasificarse tambien como voluntaria y forzosa; la primera es el contrato ordinario y la segunda es cuando existe la adjudicación judicial, en el remate y en la expropiación por causa de utilidad pública.

---

61.- SERRA,Rojas Andres.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa,S.A. 13° Edición. Tomoll. p.563.

### **II.c.3.- Elementos esenciales:**

Los elementos del contrato de adquisiciones o de suministro se pueden clasificar de la siguiente manera:

#### **1.- Elementos esenciales:**

a) **Sujeto:** Lo característico del contrato de adquisiciones es la presencia de la Administración Pública como una de las partes, con sus poderes y privilegios.

Ella puede contratar con los particulares o con otros entes de derecho público, que persigan finalidades de interés económico, en tanto que la Administración Pública se inspira en el interés general.

b) **Competencia y capacidad:** El órgano administrativo que contrata debe ser un órgano competente, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a las dependencias para la celebración de los contratos y determina las facultades de control y vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para tal efecto.

Los particulares que contratan con la Administración Pública deben tener la capacidad jurídica necesaria para hacerlo, en los términos del derecho común, es

decir tener la aptitud para gozar de un derecho o capacidad de goce; o para ejercerlo, capacidad de ejercicio (62).

c) Consentimiento: Es una manifestación de voluntad mediante la cual se logran el acuerdo entre las partes que celebran el contrato.

La Administración Pública expresa su consentimiento a través de los titulares de los órganos que tienen competencia para hacerlo, ya sean titulares únicos u órganos colegiados.

En el contrato de adquisiciones el consentimiento debe ser expreso.

d) Forma: Es la Ley que señala en cada caso la forma que deben revestir los contratos de adquisiciones. La forma escrita es esencial para la existencia de un contrato de adquisiciones.

e) Objeto: Es el propósito de las partes para generar los derechos y obligaciones.

f) Causa: "En los contratos de adquisiciones la idea de causa o motivo determinante tiene aún más importancia que en los contratos de derecho privado, porque presupone el interés público o el fin de la institución a que se refieren dichos contratos" (63).

---

62.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Diario Oficial de la Federación del 28 de marzo de 1961.

63.- BIELSA, Rafael.- Derecho Administrativo. 5a. edición. Tomo II. Editorial La Palma. Buenos Aires, Argentina. p. 157.

g) Régimen Jurídico Especial: El contrato de adquisiciones está sometido a un régimen de estricto derecho público, sólo por excepción debe remitirse al derecho privado; es a través de las cláusulas reglamentarias como la Ley asegura el mantenimiento del interés general, que no puede quedar al arbitrio de los particulares.

## 2.- Elementos no esenciales:

a) Plazo: Se determina de acuerdo con la naturaleza del contrato que se celebra; es decir, en unos casos los contratos exigen plazos muy amplios para que se pueda operar la amortización de los capitales invertidos y en otros casos se fijan plazos breves o inmediatos como en las compras de contado.

b) Conmutabilidad: Los contratos de adquisiciones se clasifican como contratos conmutativos porque los provechos y gravámenes que corresponden a las partes son ciertos y conocidos desde la celebración del contrato; en casos excepcionales pueden ocurrir situaciones o acontecimientos que hagan variar las condiciones de un contrato como en la aplicación de la teoría de la imprevisión.

c) Intransferibilidad: Al celebrarse un contrato de este tipo, la Administración Pública debe cerciorarse de la idoneidad de su contratante, es por ello que la ley prohíbe el transferir estos contratos a otras personas; pueden existir excepciones, como en el caso de que la ley lo autorice o que se haya pactado expresamente por las partes.

d) Licitación: Es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública conocer quienes pueden, en mejores condiciones de

idoneidad y conveniencia, suministrar bienes o prestar servicios, cuyo fundamento se encuentra plasmado en el artículo 134 constitucional (64).

e) Garantías: Es sinónimo de obligación y responsabilidad, por lo que en los contratos se establece como un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas y estas pueden ser las que señalan las leyes o las que se pactan en el contrato respectivo.

f) Sanciones: El concepto sanción se emplea como pena o represión, y es la ley la que ordena dicha pena contra quienes la violen en virtud del incumplimiento del contrato.

## **CAPITULO III**

### **EL ESTADO, LA ADQUISICIONES PUBLICAS Y SU MARCO LEGAL**

**III.a.- El estado, definición**

**III.a.1.- Elementos del estado.**

**III.a.2.- La autoridad o poder público**

**III.b.- Legislación en materia de adquisiciones públicas**

**III.b.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**III.b.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**III.b.3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.**

**III.b.4.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas**

**III.b.5.- Presupuestos anuales de egresos de la federación**

### CAPITULO III

#### EL ESTADO, LAS ADQUISICIONES PUBLICAS Y SU MARCO LEGAL:

##### III.a.- DEFINICION.

Podríamos citar muchas definiciones que con diversas palabras o resaltando algunos de sus elementos que conceptúan al Estado; sin embargo se puede manifestar que es una sociedad total y perfecta integradora de los siguientes elementos: Una población constituida por un grupo de personas con una cierta cohesión; un territorio; una nacionalidad desarrollada a partir de una unidad de cultura; un orden jurídico y una soberanía. Todo ello para cumplir con el bien público temporal, es decir , el conjunto de condiciones permanentes para que los hombres alcancen o puedan aspirar a la perfección de su naturaleza o esencia.

Algunas de las definiciones que se han dado de "Estado" son las siguientes:

El Maestro Acosta Romero, lo define como: "La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas" (65)

Por su parte el Lic. Polo Bernal nos da su punto de vista al respecto, diciendo que: "El Estado es la unidad de población asentada en un territorio, organizada soberanamente con decisión y acción". (66)

Reuniendo las definiciones anteriores podemos conjugarlas en una sola diciendo que el Estado es una sociedad social establecida en un territorio determinado, sujetos a una autoridad, para obtener una finalidad común de bienestar y convivencia pacífica, dentro de las directrices de un orden jurídico.

### III.a.1.- ELEMENTOS DEL ESTADO

Al examinar el concepto de Estado, vimos que este en términos generales es una sociedad humana con determinadas características, unificada por la consecución de unos mismos fines, sujeta a un poder que dimana del mismo

---

65.- ACOSTA Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 4a.Edición. México,1983. p. 38

66.- POLO Bernal, Efraín.- Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A.- 1a. Edición. México, 1985. p. 222.

estado y asentada en un territorio, por lo que hemos logrado determinar los componentes que integran el concepto de referencia:

1.-Elemento humano.- Es la base del Estado donde encontramos a grupos de individuos que al agruparse políticamente, forman el Estado;

2.- El territorio.- Es el espacio o superficie terrestre en que habitan los individuos que al agruparse políticamente, forman el Estado;

3.- El poder político.- Es el elemento que constituye al Estado, en donde se asume el mando supremo e independiente de la sociedad, es decir que el Estado sea soberano;

4.- El orden jurídico.- Es el creado por el poder soberano para estructurar a la sociedad política y regir su funcionamiento, y

5.- El fin.- Es el elemento unificador que coordina los esfuerzos de los gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal. (67)

### III.a.2.- LA AUTORIDAD O PODER PUBLICO:

Para el Derecho Administrativo, la autoridad es la persona física, servidor público dotado por la ley de poder público, representante de algún órgano administrativo.

Se está frente a un órgano de autoridad, cuando la competencia otorgada a dicho órgano, implica la facultad de decisión y ejecución para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones.

En rigor, los servidores públicos facultados para ello, están dotados de autoridad, es decir, están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución; en algunos casos y si la ley lo autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros servidores públicos por medio de un acto de delegación de facultades, en forma temporal, o indefinida.

El Estado cumple sus funciones a través de la autoridad pública, ejerciendo el gobierno de los hombres y la administración de los servidores públicos; el gobierno de los hombres desde luego se manifiesta en todos los campos, ya que actúa por medio de ordenes y preceptos generales, como leyes, reglamentos, decretos etc., y particularmente como las sentencias de los tribunales o las decisiones administrativas; por lo anterior se crea el deber ético de obedecer, en virtud de que afecta las conciencias, debido a la libertad y a la racionalidad de

las personas humanas a quienes se dirigen, imponiendo una sanción para el caso de incumplimiento de la obligación jurídica.(68)

Debemos entender por servicio público, a la actividad del Estado, desarrollada por el gobierno para satisfacer necesidades colectivas de manera regular, continúa y uniforme con incidencia en lo político, económico y lo social.

Tanto el gobernar como el administrar, están orientados al servicio de la comunidad, en cuanto a su fin, que es la realización permanente del bien común público y el interés público.

Para concluir, podemos decir que en la organización gubernamental, los órganos atendiendo a su origen, pueden ser mediatos o inmediatos, en cuanto a los inmediatos emanan de la Constitución, componen por consiguiente el poder público del Estado y son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por otro lado los órganos mediatos son los demás, teniendo el carácter de subordinados.(69)

### **III.b.- LEGISLACION EN MATERIA DE ADQUISICIONES PUBLICAS:**

Nuestro Derecho Administrativo, presenta un sin fin de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares etc., y la actividad de la Administración Pública Federal por su dinámica propia, que ante todo debe ser oportuna y eficiente, impone en su marco legal, cambios continuos, como lo hemos constatado en el capítulo de

---

68.- GONZALEZ Uribe, Héctor.- Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A.1a. Edición. México. 1977. p.307

69.- Idem.- p. 308

Antecedentes Históricos del, presente trabajo de investigación, por lo que a continuación procedemos a analizar las principales disposiciones aplicables a la materia:

### **III.b.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

Con el fin de reforzar las normas de disciplina, eficiencia, eficacia y honradez en la ejecución del gasto público federal, en 1982 el H. Congreso de la Unión, reformó el artículo 134 Constitucional, para establecer que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra, debe llevarse a cabo a través de licitaciones públicas, salvo en los casos en que éstas no sean idóneas para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Por otra parte, el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, también fue reformado, buscando por un lado la mejor aplicación de los recursos del Estado y, por otro, que lo servidores públicos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan su manejo (70).

### III.b.2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:

En esta ley, donde el Gobierno Federal manifiesta la política estadal del Estado Mexicano, nace de la propia necesidad de conseguir la regulación y el control de las empresas públicas de manera especial, hacia la creación y funcionamiento de las mismas y de una forma integral a partir de una disposición constitucional, de este modo, el Ejecutivo Federal expidió el decreto por el cual se promulgaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 22 de diciembre de 1976.

El decreto en cuestión tiene sus bases en el artículo 90 constitucional que a la letra dice: "Las leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en operación (71).

En dicha ley quedó integrada tanto la Administración Pública Centralizada como la Paraestatal, toda vez que en su artículo 1º establece las bases de organización de ambas administraciones, distinguiendo para tales rubros los siguientes:

---

71.- Ley Orgánica de la Administración Federal. Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1976.

-- La Administración Pública centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República.

-- La Administración Pública Paraestatal: los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los fideicomisos.

Así tenemos que el artículo 31 del ordenamiento antes citado, establece como competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

...”

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolo compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo Nacional.

XV.- Formular el programa de Gasto Público Federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.

XVI.- Evaluar y autorizar los Programas de Inversión Pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

XVII.- Llevar a cabo la tramitación y registro que requiera la vigilancia y evaluación del Ejercicio del Gasto Público Federal y de los Presupuestos de Egresos.

....”

**XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de Administración de Personal, Obras Públicas y Adquisiciones de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal (72).**

Como lo hemos expresado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de fijar la administración de recursos en materia de adquisiciones, de conformidad con la política actual dentro de la Administración Gubernamental y en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994, de manera que los aspectos del gasto público destinados a la programación, presupuestación, ejecución y control de las adquisiciones de bienes muebles de la Administración Pública Federal, permitan cumplir con las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidas para subsanar el problema de la crisis económica que actualmente padece el país.

Relacionado con lo anterior, podemos considerar que los siguientes preceptos normativos se encuentran en estrecha vinculación con la materia que nos ocupa:

Artículo 32-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen al funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

...."

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

...."

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos, que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.(73)

Básicamente en las actividades desempeñadas por estas dos dependencias del Ejecutivo Federal, se encuentran plasmadas las funciones que en materia de adquisiciones públicas, rige en la República Mexicana.

### **III.b.3.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO:**

Esta disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. José López Portillo en la cual dispuso que el presupuesto, la contabilidad y gasto público federal, fueran normadas y reguladas por las disposiciones de la ley de referencia, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 1º de la ley en comento.

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

...."

**IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;(74)**

### **III.b.4.- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS:**

El Ejecutivo Federal fijándose como una medida impostergable, el de elevar en la gestión pública la productividad y eficiencia, evitando el dispendio a través de la simplificación de trámites y procedimientos. Tales acciones requirieron ser trasladadas al ámbito normativo para acelerar los cambios que el Gobierno se propuso realizar, con el propósito de que el Estado posea capacidad efectiva para conducir y promover un desarrollo independiente, justo y sostenido, facilitando, de esta manera, la relación de la ciudadanía con la Administración Pública.

En virtud de lo antes enunciado, la vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, delega en la autoridad administrativa encargada de su aplicación, su carácter regulador de las materias objeto de la misma, y procura un manejo adecuado de las adquisiciones, con la finalidad de un manejo eficiente, eficaz, honesto y transparente de los recursos públicos que se destinen a estos rubros.

Un aspecto importante de esta legislación, consiste en que por medio de sus disposiciones trata de orientar los criterios que tiendan a apoyar permanentemente el poder de compra del Estado, para estimular la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; además incorpora en su articulado la normatividad fundamental para la regulación de cada una de las fases del proceso de adquisiciones.

Igualmente se precisan los criterios que orientan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de introducir las

bases generales que dan uniformidad a la aplicación de principios normativos, las acciones y operaciones que, fundados en principios de simplificación administrativa, descentralización y fortalecimiento regional, se continúan otorgando facultades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial para la vigilancia de su cumplimiento en concordancia con las atribuciones que a cada una de dichas dependencias confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(75)

En un Capítulo subsecuente analizaremos detenidamente las consideraciones normativas de la multicitada Ley.

### **III.b.5.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION:**

Como ya lo mencionamos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como una de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el de proyectar y calcular los egresos de la Federación, presentando este último a consideración del C. Titular del Ejecutivo Federal.

El Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994, (76) contiene diversas disposiciones sobre el gasto

---

75.- Diario Oficial de la Federación.- 30 de diciembre de 1993.

76.- Diario Oficial de la Federación.- 30 de diciembre de 1993.

público e inversión de recursos; del instrumento de mérito extraemos por su importancia los siguientes artículos:

**Artículo 1º.-** El ejercicio y control del gasto público federal y de las erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables a la materia.

**Artículo 10.-** Los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores o sus equivalentes de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Programas Sectoriales de mediano plazo, programas operativos anuales y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación.

Dentro del capítulo segundo del Decreto en comentario encontramos las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal implantadas por el Gobierno Federal, dentro de las que se encuentran las siguientes:

**Artículo 23.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1994, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

I.- Bienes inmuebles para oficinas públicas y mobiliario, equipo, vehículos terrestres y marítimos con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan; y

II.- Vehículos aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía, así como la procuración de justicia.

...."

Cualquier erogación que realicen las dependencias por los conceptos previstos en el presente artículo, requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la forma y términos que esta determine.

**Artículo 26.- En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1994:**

I.- Se otorgará prioridad entre otros a los que estén orientados a incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, y

II.- Se deberá aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales y la capacidad instalada, por lo que, en igualdad de condiciones, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales, en la adjudicación de contratos de obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y de prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

...."

## **CAPITULO IV**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**IV.a.- Organización de la Administración Pública Federal.**

**IV.a.1.- Centralizada**

**IV.a.2.- Paraestatal.**

**IV.b.- La responsabilidad de los servidores públicos**

**IV.b.1.- Disposiciones Generales.**

**IV.b.2.- Responsabilidad Administrativa.**

## CAPITULO IV

### LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO:

En nuestra actualidad el Estado Mexicano reviste características esenciales, bajo una organización bien definida por medio de la cual controla y desempeña su función. Nos referimos a la Administración Pública Federal, que es la auxiliar del Ejecutivo Federal, es decir coadyuva con el Presidente de la República, siendo el apoyo para que éste cumpla las atribuciones encomendadas.

"La Administración Pública Federal es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación". (77)

Es menester señalar que la administración gubernamental para poder actuar, crea sus propias normas jurídicas, a las que, las actividades administrativas deben ajustarse, ya que ésta, no puede actuar al tenor de normas jurídicas de los particulares, por ser actividades específicamente de interés general dando como resultado la existencia del Derecho Administrativo.

"El factor mas importante de la Administración Pública es el humano. El valor y la eficacia de los servidores públicos depende principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. Por lo tanto el factor humano es preponderante en el desarrollo de las labores administrativas".(78)

El Derecho Administrativo como marco jurídico de la Administración Pública Federal, contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos; las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí.

---

78.- Op. cit. pp.84-85.

**IV.a.-ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:****IV.a.1.- CENTRALIZADA:**

Tal y como lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 que textualmente señala:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La palabra centralización viene de centro o cabeza de sector, en este caso el Ejecutivo Federal es quien dirige esta Administración Centralizada y desde luego intervendrá en la operación de las paraestatales.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero, Capítulo Único, artículo 1º, menciona como se integran ambas administraciones:

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

En este mismo orden de ideas podemos mencionar que son varios órganos, pero lo particular de esta administración, es que cada órgano tiene su estructura particular, pudiendo clasificar así su propio orden jerárquico.

Existen varios autores que definen a la Administración, como es el caso del Maestro Acosta Romero quien afirma que:

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mundo, la acción y la ejecución".(79)

Asimismo, Leonard D. White, quien la ha definido como: "Aquella que consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado".(80)

El Maestro Gabino Fraga, la conceptúa de la siguiente manera:

"La Centralización Administrativa, surge cuando los órganos se encuentran colocados en diferentes niveles, pero todos en una situación de dependencia, en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública Federal ".(81)

Del análisis de los conceptos antes mencionados, nosotros concluimos que la Centralización Administrativa, es la estructuración de unidades administrativas relacionadas entre sí, en donde nacen las jerarquías y las subordinaciones dentro de una misma personalidad jurídica, determinándose así , una organización piramidal que permite el ejercicio de las funciones encomendadas al Ejecutivo Federal, conforme lo dispone el artículo 89 de nuestra Carta Magna. De tal manera que la centralización administrativa es la principal organización del Ejecutivo, caracterizada ésta, por tener una misma personalidad jurídica y patrimonio; representándose en el Presidente de la República, y distribuyéndose en las diferentes competencias otorgadas a las unidades administrativas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, agrupándose las mencionadas unidades, en Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

---

80.- White D., Leonard.- Introducción al Estudio de la Administración Pública. Editorial General de Ediciones. México. 1964. p. 1

81.- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa,S.A. 27a. Edición. México. 1982. p.165

#### **IV.a.2.- PARAESTATAL:**

Al igual que en la Administración Centralizada , la Constitución Política como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dicen como se encuentra integrada la Administración Paraestatal.

Es conveniente empezar por analizar la palabra paraestatal, lo cual quiere decir "a lado de", o sea a lado de la otra Administración, es decir paralela a la Centralizada.

No obstante que se trata de una organización de la Administración Pública Federal, cuenta con su estructura propia y esta integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos públicos; su desempeño es el interés público ya que realizan actividades estratégicas y exclusivas del Estado, pero requieren de autonomía en varios aspectos como: La técnica, financiera, administrativa y jurídica a fin de lograr el éxito, para evitar que tuvieran que depender de la organización jerárquica centralizada, en consecuencia, poseen estructura, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

Cabe mencionar que respecto a su funcionamiento, regulación y control, las actividades paraestatales están reguladas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

#### **IV.b.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

##### **IV.b.1.- DISPOSICIONES GENERALES:**

Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo", de la voz "respondera" que tiene un claro significado de responder, esto es , estar obligado.(82)

De acuerdo con el artículo 108 Constitucional son Servidores Públicos:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores, a los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."(83).

Así mismo el artículo 113 de la Carta Magna establece que: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas".

---

82.- DICCIONARIO Jurídico Mexicano. op. cit.

83.- Ibidem p. 166.

Es conveniente aclarar que para fines de este trabajo de investigación, sólo nos referiremos a los servidores que integran la Administración Pública Federal Centralizada.

En la disposición que antecede, encontramos las acciones reguladoras de la conducta de los servidores públicos, así como las relativas a las responsabilidades en que pudieran incurrir y tratándose en materia federal, la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que conozca y resuelva los actos contrarios al buen desarrollo de las funciones de los servidores públicos y, en su caso, siga el procedimiento administrativo disciplinario que determine la existencia de faltas administrativas a cargo del servidor público y así emita la sanción correspondiente; estableciéndose dentro de la misma Constitución, que no podrá imponerse por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

La Dependencia del Ejecutivo Federal de referencia, investigará, resolverá y en su caso, sancionará dentro de los casos de su competencia; sin embargo, para las situaciones que revistan mayor gravedad, notificará a las autoridades competentes para que se les instruya juicio penal.

#### **IV.b.2.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:**

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como la obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber; el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza y fines, y consecuentemente del incumplimiento, nacen las obligaciones de responder a éste.

La responsabilidad administrativa, en este sentido abarca a todos los sujetos que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional al cual ya hemos señalado tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos.

El sistema de responsabilidades parte de un catálogo general de deberes comunes a todos los servidores públicos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; este registro de deberes constituye la cristalización de los principios que orientan la función pública y al mismo tiempo determina la relación de sujeción de los servidores públicos al Estado.

La inobservancia de algunas de las obligaciones establecidas en la Ley en consulta, da lugar a faltas administrativas y consecuentemente genera la imposición de sanciones, el cual está reglamentado en el artículo 64 de la Ley citada y se circunscribe en estricto respeto a las garantías individuales

consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, sin que sus resultados; prevean la privación de la libertad del responsable.

Finalmente, comentaremos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se manifiesta en este contexto como una autoridad disciplinaria a través de la cual se consolida los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública, y para cumplir con sus atribuciones se ha desconcentrado a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades que vigilan el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en su caso, sancionan las responsabilidades administrativas en que incurrir.

## **CAPITULO V**

### **CONSIDERACIONES A LA NUEVA LEY DE ADQUISICIONES Y OBBRAS PUBLICAS SOBRE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES**

V.a.- Autoridades normativas y supervisoras

V.b.- Formas de adjudicación de los Contratos

V.c.- Infracciones, Sanciones y Recursos.

**CAPITULO V****CONSIDERACIONES A LA NUEVA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS  
PUBLICAS SOBRE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES:**

El día 30 de diciembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación , la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Este ordenamiento abrogó a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y a la Ley de Obras Públicas.

La promulgación de una nueva ley para regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, que sean realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal(centralizada y paraestatal), obedeció con seguridad a una necesidad de que las operaciones que en este rubro se lleven a

cabo, se realicen con nuevos criterios de eficacia y eficiencia (simplificación administrativa) acordes a la realidad de nuestro país, fortaleciendo también la transparencia de los procedimientos de licitación y adjudicación, así como los aspectos presupuestales.

Este nuevo ordenamiento legal armoniza la legislación nacional con las disposiciones de aplicación obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública que se encuentran previstas en los Tratados suscritos por México, que conforme al Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica son: Los plazos y requisitos de las convocatorias y las bases de licitación.

Incorpora además, figuras ante las cuales las legislaciones abrogadas eran anacrónicas, por ejemplo el contrato de arrendamiento financiero de bienes muebles, que se contempla en su artículo 3º fracción V.(84)

Se prohíbe conforme al artículo 1º(85), que las dependencias y entidades creen fideicomisos, otorguen mandatos o celebren actos o cualquier tipo de contrato que tenga como finalidad evadir lo previsto por la Ley.

Cabe resaltar que como nuestro trabajo de investigación se deriva de los contratos de adquisiciones, únicamente vamos a tratar este tipo de instrumentos consensuales; sin embargo es preciso señalar que esta Ley además se refiere a los contratos de obras públicas de lo cual no haremos referencia durante el transcurso de este trabajo.

---

84.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.-Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1993.

85.- Idem.

**V.a.- AUTORIDADES NORMATIVAS Y SUPERVISORAS.**

La legislación vigente en materia de adquisiciones señala en el artículo 8° que las disposiciones de carácter administrativo que dicten las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público, para el adecuado cumplimiento de la misma (interpretación administrativa de la Ley), deberán ser publicadas en Diario Oficial de la Federación, lográndose con ello que éstas sean difundidas a todas las dependencias y entidades, y de esa forma contar con criterios unificados para la interpretación de la Ley.(86)

Asimismo, se prevé la posibilidad de contratar asesorías técnicas para la realización de investigaciones de mercado; mejoramiento del sistema de adquisiciones ;la verificación de precios, pruebas de calidad y otras actividades vinculadas con el objeto de la Ley, cuyos resultados deberán ser puestos a disposición de las otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dado que las disposiciones previstas por el multicitado ordenamiento son de carácter público, la solución de controversias que se susciten en relación con su aplicación e interpretación, o bien , las derivadas de los contratos suscritos con base en la misma(excepto de empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos) serán resueltas por los tribunales federales, sin embargo

Introduce la posibilidad de pactar cláusula arbitral respecto de aquellas controversias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante las reglas de carácter general, previa opinión de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La legislación en comento incorpora en su texto (artículo 24) las funciones de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que son entre otras: revisar los programas de adquisiciones y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; dictaminar la procedencia o no, de celebrar licitaciones públicas; proponer las políticas internas en estas materias y autorizar los supuestos no previstos en éstos; analizar trimestralmente el informe la conclusión de los caso dictaminados y los resultados generales de los mismos; analizar cuando se le solicite los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello; elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del Comité (conforme a las bases que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); y coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.(87)

---

87.- Idem.

**V.b.- FORMAS DE ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS.**

La forma de contratar adquisiciones, se realizará mediante los siguientes procedimientos: por licitación pública y por invitación restringida (invitación a cuando menos dos proveedores y la adjudicación directa), amén de establecer los criterios para realizar licitaciones internacionales (obligatorio conforme a tratados; no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales; cuando sea conveniente en términos de precio; o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, financiados con créditos externos (artículo 31, penúltimo párrafo).(88)

En cuanto a las convocatorias se establece que estas se darán a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, continuándose también con su publicación en un diario de circulación nacional y en un diario de la entidad federativa donde vaya a ser utilizado el bien (artículo 32). Asimismo se establece que si la licitación es internacional y se realizará bajo la cobertura de un tratado y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las posturas.(89)

Respecto a las bases de licitación, su contenido mínimo se indica en el artículo 33.(90)

---

88.- Idem.

89.- Idem.

90.- Idem.

El artículo 37 dispone que las dependencias y entidades a través del Diario Oficial de la Federación harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública.(91)

En los procedimientos para la contratación de adquisiciones, las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país o por la utilización de los bienes de procedencia nacional y los propios de la región, siempre que con ello no se contravengan las disposiciones de los tratados internacionales.

Se modifica el término para formalizar los contratos reduciéndose de 20 días naturales a 20 días hábiles, y se establece que en caso de que el ganador de la licitación no lo firmare dentro del término antes referido se adjudicará el segundo lugar, siempre y cuando la diferencia del precio no exceda del 10 por ciento (artículo 50), cuando los contratos no se formalicen por causas imputables a la dependencia o a la entidad, el proveedor no estará obligado a suministrar los bienes, y se le deberán reembolsar, en su caso, los gastos no recuperables en que hubieren incurrido.(92)

En este ordenamiento se prevé que el ajuste de los precios sólo procederá cuando los mismos se hubieren previsto en las bases de licitación, con la finalidad de que ningún proveedor se beneficie en detrimento de la Administración Pública Federal.

---

91.- Idem.

92.- Idem.

Las dependencias y entidades están obligadas a 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 (artículo 52).(93)

Las modificaciones que se pretendan realizar a los contratos sólo se permitirán cuando el monto total de las mismas no rebasen el 15 por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos, y así impedir que se puedan otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor (artículo 53).(94)

Los proveedores estarán obligados a pagar gastos financieros por la no entrega de los bienes en el entendido que deberán responder además por los defectos y vicios ocultos, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a la legislación aplicables. Asimismo, como ya se ha mencionado, este ordenamiento incorpora a su texto circunstancias relevantes para el comercio internacional, siendo una de ellas la relativa a las prácticas desleales que como sabemos implican un impuesto compensatorio, mismo que se prevé correrá a cargo del proveedor sin posibilidad de incrementar el precio pactado del bien sujetos de importación (artículo 54).(95)

Especial importancia reviste el supuesto previsto por el artículo 62, dado que permite que las dependencias y entidades acepten en los concursos de adquisiciones la presentación de proposiciones conjuntas por diversas empresas sin necesidad de constituir una nueva sociedad. Al respecto las dependencias y

---

93.- Idem.

94.- Idem.

95.- Idem.

entidades cuidarán que en los contratos se precise la forma en que cada empresa cumplirá sus obligaciones.(96)

Por lo que hace a las excepciones a la licitación pública se logró la integración de un solo capítulo de todos los supuestos relacionados con esta materia. También se simplificaron los plazos para rendir los informes derivados de estas operaciones, al hacerse ahora en forma mensual en vez de para cada operación, y en general, se revisaron los causales de excepción conforme a las necesidades reales de operación y se recogieron los supuestos permitidos en el Tratado de Libre Comercio que estaban de acuerdo con la práctica de las compras gubernamentales mexicanas, cuidando en todo momento las transparencias de operaciones.

De esta manera en la Ley se prevén dos procedimientos de excepción a la licitación pública (genéricamente denominados de invitación restringida): por invitación a cuando menos tres proveedores, o por adjudicación directa. Es importante mencionar que la Ley establece que, de manera preferente deberá seguirse el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas y, sólo cuando ello no sea posible, se podrá adjudicar directamente.

Otra previsión importante de la Ley, que propiciará una mejor programación y coadyuvará a dar más transparencia a las operaciones es la establecida en el artículo 82 que fija un límite máximo para las operaciones que en razón de los montos podrán exceptuarse de la licitación pública. Este límite por regla general será del 20 por ciento de su presupuesto autorizado y podrá ampliarse con la

autorización indelegable del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad.(97)

#### V.c.- INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS.

Por otra parte, en los artículos 84 a 86 se fortalecieron las facultades de inspección y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en lo tocante a la materia de infracciones y sanciones encontraremos que en los artículos 87 y 89 fueron incrementados los montos de las sanciones para los proveedores incumplidos, así como, en general, para cualquier persona que infrinja la Ley; se incorporaron nuevos supuestos para impedir la participación de proveedores incumplidos y se establece la posibilidad de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación suspenda el suministro de un bien cuando se haya infringido la Ley.(98)

En el artículo 95 se prevé la inconformidad que podrán presentar los proveedores por actos que contravenga la Ley. Al respecto, es necesario destacar dos nuevos supuestos:

-Las inconformidades exclusivamente podrán presentarse ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de que los proveedores

---

97.- Idem.

98.- Idem.

intentan la solución de sus diferencias con la dependencia o entidad de que se trate, y

-Se ampliaron los presupuestos por los cuales se podrán presentar inconformidades, al establecerse que podrá hacerse por cualquier acto que prevea la Ley.

Finalmente, para garantizar el derecho de las dependencias, entidades y particulares de combatir las resoluciones que dicten las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, en el artículo 99 se mantiene el recurso de revocación, destacando la posibilidad de que puedan suspenderse los actos impugnados, siempre que se otorgue fianza.(99)

## CONCLUSIONES

Con motivo de la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que abroga las Leyes de Obras Públicas, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y 8 de febrero de 1985, respectivamente, proponemos los ajustes necesarios en la Ley citada Relativo a los Contratos de Adquisiciones.

**PRIMERA:** En el artículo 12 se establece que: "Será responsabilidad de las dependencias mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes con que cuenten". En este precepto al legislador le faltó explicar que se entiende por "asegurados", ya que si se trata de cubrir riesgos mediante la contratación de una póliza de seguro, debió aclarar que ello constituye una obligación para la Administración Pública Federal, siempre y cuando las dependencias cuenten previamente con los

recursos presupuestales suficientes y necesarios para ello, y su gasto sea autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**SEGUNDA:** El artículo 24 de la disposición que nos ocupa, establece las funciones de los Comités de Compras y la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar su creación en órganos desconcentrados de las mismas Dependencias Federales. Cabe destacar que de la lectura del listado de atribuciones de los Comités de Compras que enumera dicho artículo, no se encuentra la facultad de autorizar ni la de aprobar las adquisiciones, limitando sus funciones a: Revisar, dictaminar, proponer, analizar y coadyuvar.

**TERCERA:** El segundo párrafo del artículo 29 de la Ley invocada indica que "En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias deberán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, sin contar con saldo disponible en su presupuesto", por lo que, la excepción que permite, sugerimos como simplificación administrativa que éste numeral se establezca un plazo máximo de 10 días para contestar y en caso contrario entenderse que la Secretaría de Estado de referencia, concedió la autorización.

**CUARTA:** El artículo 30 dice que las licitaciones para las adquisiciones de bienes se harán mediante convocatorias públicas para que "libremente los proveedores presenten sus proposiciones solventes".

Consideramos al respecto conveniente establecer en este numeral que para evitar que alguien que no cumple con ciertas capacidades jurídicas para concursar acreditadas ante la autoridad convocante, se le evite la adquisición de las bases de la licitación y por ende el desembolso de su patrimonio.

QUINTA: La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 32 hace referencia a que podrá negarse la participación de proveedores extranjeros para las contrataciones de adquisiciones que realice el sector público, cuando el país de origen no tenga celebrados tratados comerciales con México o en estos no se otorgue trato recíproco a los proveedores mexicanos, situación que consideramos que se sale de las posibilidades reales de la mayoría de las dependencias gubernamentales, en virtud de que la legislación en comento, las obliga a contar con funcionarios dentro de su estructura orgánica que sean expertos en Derecho Internacional o por lo menos, estén actualizados en la materia.

SEXTA: Asimismo, el artículo 40 establece la posibilidad de rescindir administrativamente por parte de las dependencias del Ejecutivo Federal, los contratos que hayan celebrado sin embargo no se especifica el procedimiento a que debe sujetarse dicha rescisión, lo cual por razones de transparencia y seguridad jurídica, es necesario

**SEPTIMA:** El artículo 41 de la Ley de referencia, establece para las dependencias la obligación de abstenerse en los procedimientos de compra que la misma señala, de recibir propuestas o celebrar contratos con las personas físicas o morales que se encuentren en cualquiera de los supuestos mencionados en sus diversas fracciones, lo cual resulta virtualmente imposible de observar por parte de las Secretarías Estatales, si no se llegare a contar con un sistema de información adecuado entre el mismo Sector Público, el cual hasta la fecha no se tiene conocimiento de que exista, porque no existe disposición alguna que obligue a las Dependencias Federales el de informar oportunamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (autoridad normativa del Gobierno Federal), acerca de la actuación de los proveedores ante cada una de ellas.

**OCTAVA:** Finalmente, el artículo 44 señala la necesidad de contar con permiso tanto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las Secretarías de Estado excepcionalmente puedan financiar s proveedores la adquisición de bienes, cuando éstos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias dependencias. Aquí la interrogante por que dos permisos, situación que no inquiete en el sentido de que, cuando una de ellas otorga la autorización y la otra lo niega. Consideramos que esta situación debe considerarla el legislador en un Reglamento en el que establezca los criterios bajo los cuales las dependencias aludidas (sólo una) debería aprobar o debería incluir una afirmativa ficta para el caso de que no conteste en un término de 10 días.

**NOVENA:** Finalmente la ley no hace referencia en la sección de transitorios, a la expedición de reglamentos que en un momento dado aclaren los procedimientos a seguir y establezcan criterios para el ejercicio de las facultades que la legislación en comento otorga, lo cual estimamos conveniente y necesario.

Cabe aclarar que además de estas observaciones existen otras más, sin embargo, hacemos hincapie en las relativas a los contratos de adquisiciones, materia de nuestro trabajo de investigación.

**BIBLIOGRAFIA**

**ACOSTA ROMERO MIGUEL.-** Teoría General del Derecho Administrativo.-  
Editorial Porrúa, S.A. 4ª Edición México 1983.

**AGUILAR, GUSTAVO.-** Los Presupuestos Mexicanos, Hemeroteca UNAM.

**BERCAITZ, MIGUEL ANGEL.-** Teoría General de los Contratos Administrativos. 2ª  
Edición.- Ediciones La Palma, Buenos Aires, Argentina, 28 de Marzo de 1961.

**BIELSA, RAFAEL.-** Derecho Administrativo.-5ª Edición.- Tomo II.- Editorial La  
Palma, Buenos Aires, Argentina.

**BRAVO GONZALEZ AGUSTIN Y BIALOSTOSKY SARA.-** Compendio de Derecho  
Romano; Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

**DE PINA, RAFAEL.-** "Elementos del Derecho Civil Mexicano Volumen 1º, 2º y 3º,  
6ª Edición.- Editorial Porrúa S.A. 1983.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 3ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

DUBLAN Y LOZANO.- Legislación Mexicana.- Reglamento de la Tesorería General de la Nación.-Formado por el Gobierno en Cumplimiento de la Ley del 21 de Mayo de 1831. México. Tomo II.

DUBLAN Y LOZANO.- Legislación Mexicana.- El Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales Tomo X.- México 1867.

FLORIS MARGADANT GUILLERMO.- El Derecho Privado Romano.- 13ª Edición.- Editorial Esfinge, S.A. México 1985

FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo 28ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

GONZALEZ URIBE HECTOR.- Teoría Política.- Editorial Porrúa, S.A.- Edición México 1977.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.-. Derecho de las Obligaciones.- 5ª Edición.- Editorial Cajica, S.A. México 1985.

LEYVA, GABRIEL, y CRUZ PONCE LISANDRO.- Código Civil para el Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

MOCTEZUMA BARRAGAN, GONZALO.- Evolución de las Adquisiciones Gubernamentales (en proceso de edición) 1984, México.

POLO BERNAL EFRAIN.- Manual de Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S.A.- 1ª Edición.- México 1985.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO.- Teoría del Estado.- Editorial Porrúa, S.A. 12ª Edición.- México 1979.

RADBRUCH, GUSTAV.- Introducción a la Filosofía del Derecho.- 4ª Edición.- Editorial Fondo de Cultura Económica México 1985.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.- Derecho Civil Tomo I, IV y V Volumen I y II 5ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A. 1985.

SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo.- Tomo I y II. Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

TREVIÑO GARCIA, RICARDO.- Contratos Civiles y sus Generalidades; Tomo I y II; 4ª Edición.- Editorial Font, S.A. México 1982.

VENTURA SILVA, SABINO.- Derecho Romano; Curso de Derecho Privado 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1975.

WHITE D. LEONARD.- Introducción al Estudio de la Administración Pública.- Editorial General de Ediciones.- México 1964. P1.

ZAMORA Y VALENCIA, MIGUEL ANGEL.- Contratos Civiles.-2ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA  
TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DIARIO OFICIAL  
DE LA FEDERACION 22 de Diciembre de 1976.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- DIARIO OFICIAL  
DE LA FEDERACION.- 31 de Diciembre de 1976.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.- Diario Oficial de la Federación  
30 de Diciembre de 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 21 de Mayo de 1910.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 16 de Julio de 1910.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 31 de Diciembre de 1917.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 11 de Febrero de 1922.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 22 de Enero de 1925.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 24 de Febrero de 1926.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 23 de Enero de 1933.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 2 de Febrero de 1944.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 13 de Diciembre de 1946.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 30 de Diciembre de 1947.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 4 de Julio de 1947.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 24 de Diciembre de 1958.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 16 de Febrero de 1959.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 6 de Mayo de 1972.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 31 de Diciembre de 1979.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 15 de Octubre de 1980.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 26 de Noviembre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 29 de Noviembre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION - 30 de Agosto de 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- 8 de Febrero de 1985.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 30 de Diciembre de 1993.