

290



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“INAPLICABILIDAD SUPLETORIA
DEL CÓDIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA
LEY DE ADQUISICIONES Y
OBRAS PÚBLICAS EN PEMEX”**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

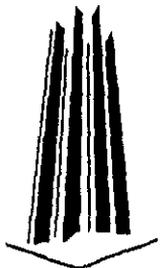
JOSÉ JUAN MARTÍNEZ ROJAS

ASESORES: LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL
LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ
LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ

282107

MÉXICO

2000





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dios mío, te doy gracias por haberme dado todos los elementos necesarios durante mi vida académica, para que el día de hoy sea posible concretar una de mis metas y de esta manera dar inicio a mi etapa como profesionalista, en la cual, estoy seguro que me acompañarás en cada momento, como lo has hecho hasta ahora, dándome la fuerza necesaria para seguir adelante.

De la misma manera, quiero agradecer a mi familia que me brindó su apoyo incondicional en todo momento, agradeciendo a mis hermanos por sus consejos tan oportunos y llenos de sabiduría, pero sobre todo quiero agradecer a mis padres por estar al pendiente de cada acontecimiento de mi vida, por hacerme sentir que siempre contaré con ellos, pero ante todo, gracias por haberme dado la vida.

Estoy muy agradecido con la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme otorgado un lugar dentro de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón, para llevar a cabo mi preparación como profesionista, la cual fue muy completa y satisfactoria, ya que nuestra universidad cuenta con maestros preparados, a quienes también agradezco su dedicación y amor a su profesión, ellos son la parte física de la universidad que forman día con día a los jóvenes que deciden cursar una carrera, la cual ejercerán con honestidad y calidad, gracias a aquellos grandes maestros.

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO Generalidades de la Licitación Pública

1.1. Concepto	6
1.2. En la Ley de Obras Públicas.....	10
1.3. En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles	14
1.4. En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	15
1.5. En el artículo 134 Constitucional.	21

CAPITULO SEGUNDO Administración Pública Federal

2.1. Concepto de Administración Pública.	26
2.2. Diversos contratos que celebra la Administración Pública.....	22
2.2.1. Contratos civiles.	36
2.2.2. Contratos administrativos	43
2.3. La licitación en los contratos administrativos	54
2.4. La inconformidad	59

CAPITULO TERCERO

Análisis Jurídico a la Legislación Vigente en Materia de Inconformidad

- 3.1. En los artículos referentes de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. (13, 28 al 37, 95 al 98)..... 71
- 3.2. En los artículos referentes al Código Federal de Procedimientos Civiles.(3, 79, 80, 91, 93, 129 al 138, 188, 189, 197, 203, 207, 208, 210, 217, 337) 83

CAPITULO CUARTO

Incompatibilidad del Código Federal de Procedimientos Civiles con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

- 4.1. Reforma a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. 105
- 4.2. Incluir la inconformidad en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 108
- 4.3. Desaparecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles..... 110
- Conclusiones 115
- Bibliografía..... 119
- Legislación y Jurisprudencia Vigentes 121

INTRODUCCIÓN

Debido a la situación actual en que se encuentra Petróleos Mexicanos (PEMEX), es necesario y de vital importancia actualizar su reglamentación, es por ello que nuestra tesis denominada "Inaplicabilidad Supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en PEMEX", manejamos y proponemos un cambio dentro de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, para que con ello se logre un avance en cuanto a la agilidad con que se llevan a cabo los procedimientos administrativos que ella contiene, para que de esta manera PEMEX, que es la paraestatal más productiva e importante de México, se vea beneficiada con dicha agilidad que se le pretende dar a los procedimientos antes mencionados.

Para lograr nuestro objetivo, hemos utilizado cuatro capítulos, en los cuales, explicaremos tanto los procedimientos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como la problemática que éstos tienen actualmente, por otro lado hablaremos un poco de la Administración Pública Federal, ya que PEMEX forma parte de ella, por último haremos una comparación en cuanto a algunos de los artículos que reglamentan los procedimientos civiles y a los administrativos, así como también dar una solución a la problemática que encontramos dentro de la Ley de Adquisiciones antes mencionada.

Todo lo antes expuesto se desarrollará de la siguiente manera:

En el primer capítulo se explica el procedimiento más importante de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que es la licitación pública, así como también su

aparición tanto en la anterior Ley de Obras Públicas, como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su base Constitucional en el Artículo 134 de nuestra Carta Magna, para que de esta manera podamos tener una mejor comprensión de los capítulos subsecuentes.

Dentro del segundo capítulo se habla de la Administración Pública Federal y de los diversos contratos que ésta celebra, como son los contratos civiles y los contratos administrativos, dentro de éstos últimos la Administración Pública Federal puede actuar en una igualdad jurídica y de personalidad con respecto a los particulares, o bien con su carácter de autoridad, en donde si decide utilizar fondos federales, tendrá que llevar a cabo una licitación pública para poder adjudicar el contrato que pretenda celebrar con los particulares, para que de esta manera se aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Como último punto en nuestro capítulo se explicará detalladamente el único medio de defensa que tiene en su favor el particular que participa dentro de una licitación pública y que se ve afectado por el actuar ilegal de la Administración Pública, para que así pueda hacer valer sus garantías.

Para nuestro tercer capítulo, hemos hecho una pequeña pero muy importante comparación entre los artículos que se relacionan con la supletoriedad que tiene el Código Federal de Procedimientos Civiles y los artículos más importantes de los procedimientos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, para de esta manera demostrar que ambos ordenamientos son en esencia totalmente opuestos, ya que

fueron diseñados para regular distintos procedimientos, uno para los procedimientos que se suscitan dentro de la esfera del derecho civil y el otro para regular los procedimientos administrativos relacionados con las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, que solicite la Administración Pública de los particulares.

En nuestro cuarto y último capítulo se proponen tres soluciones para mejorar la eficiencia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, esto será posible mediante las reformas que se mencionan en dichas teorías.

El contenido de las soluciones de este capítulo, estriba en reformar algunos de los artículos que reglamentan a los procedimientos tanto de licitación pública como de inconformidad, también se propone reformar el Artículo 13 de dicha Ley, para borrar la supletoriedad que se le otorga al Código Federal de Procedimientos Civiles, obteniendo así un ajuste que le daría a la Ley de Adquisiciones una mayor independencia y la obligaría a ser más eficaz, por último se propone incluir en el Artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que dentro de ésta última se le dedique un capítulo especial al procedimiento de inconformidad, obteniendo con esto una notable aceleración en la resolución de los procedimientos contenidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, lo cual beneficiaría principalmente a PEMEX para apoyar el desarrollo que tiene hoy en día y obtener mejores ingresos para el país, así como también tener una mejor Administración Pública en México, derivada de un progreso en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ya que dicha ley es aplicable a todas las entidades y dependencias de gobierno que utilizando fondos federales celebren contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública con los particulares.

Como última parte de nuestra tesis mostramos las conclusiones a las que nos ha llevado esta detallada investigación y que reafirman las ideas por las que emprendimos nuestro proyecto de investigación.

Para poder llevar a cabo nuestra tesis fue necesario apoyarnos de una basta e importante bibliografía que se muestra al final de nuestro trabajo, así como también de la gran ayuda de una grupo de asesores que guiaron nuestro trabajo de tesis, quienes se mencionan en la portada de la misma.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

1.1.CONCEPTO

1.2.EN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS.

**1.3.EN LA LEY DE ADQUISICIONES,
ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES
MUEBLES.**

**1.4.EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS
PÚBLICAS.**

1.5.EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL.

GENERALIDADES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

1.1. CONCEPTO

La Administración Pública ha tenido a lo largo de la historia un contacto directo con los particulares, principalmente al realizar un sin número de contratos, ya sean de compraventa, arrendamiento, servicios de todo tipo, obra pública, etc. Por esta razón ha sido necesario crear leyes que mantengan una buena relación contractual entre la *Administración Pública* y el particular, de esta manera surge una combinación de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones, esto se hace de dos maneras:

- a) Igualdad jurídica; es decir, de la misma forma que lo hacen los particulares entre sí, en el cual, se ubican ambas partes en igualdad jurídica y bajo un régimen de derecho privado; colocándose la Administración Pública al nivel del particular sin ejercer sus facultades de autoridad.
- b) Cuando no existe igualdad jurídica; es decir, en los casos en que la Administración conserva sus características de autoridad y el particular queda en un plano de subordinación frente a la Administración Pública.

De este último supuesto se desprenden los contratos administrativos, que deben seguir por regla general el procedimiento de licitación pública, la cual se define "como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como contratante a la persona física o jurídica que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado".¹

¹ Lucero Espinosa, Manuel. La Licitación Pública. México, Ed. Porrúa, 1993, p. 11

José Dromi la define así. "La licitación no es un contrato, ni tampoco un acto, sino un conjunto de actos, un procedimiento administrativo preparativo de la voluntad contractual".²

Existen otros criterios que consideran a la licitación como un elemento de los contratos administrativos o también como una garantía del interés público.

Ahora bien, de todo lo anterior podemos elaborar nuestro propio concepto de licitación pública y decir, que es un procedimiento necesario por regla general que se lleva a cabo para la adjudicación de los contratos administrativos, que asegura las mejores condiciones para el Estado y que solo tiene dos excepciones:

La adjudicación directa y la invitación restringida, las cuales, están debidamente especificadas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Como ya hemos visto la licitación es un procedimiento, ahora bien, dicho procedimiento se encuentra integrado de la siguiente manera:

- a) Primero se realiza una convocatoria en los medios a que la ley se refiere (Diario Oficial de la Federación; en un diario de circulación nacional o en un diario de la entidad federativa en donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra).
- b) Posteriormente deberá contener las bases de la licitación que se pondrán a la venta a los posibles licitantes, las cuales deberán indicar, las características de la adquisición, servicio u obra pública motivo del contrato, también los tiempos de ejecución del mismo, de igual manera los requisitos que deberán cubrir los participantes, condiciones de precio y pago, etc.

² Ibid. p.29

- c) Existirá también en la licitación una junta de aclaraciones, en donde se resolverán todas las dudas que surjan de las bases.
- d) Después de haberse llevado a cabo la junta de aclaraciones se inicia el acto de apertura, en el cual, se recibirán las propuestas económicas y técnicas de los licitantes en dos sobres cerrados y se procederá a la apertura de las propuestas técnicas exclusivamente, desechando aquellas que no cumplan con algún requisito, posteriormente se abrirán las propuestas económicas de los licitantes que no hallan sido descalificadas sus propuestas técnicas.
- e) Por último se da a conocer el fallo de la licitación, siendo éste, el resultado de la evaluación de las propuestas técnicas y económicas de los licitantes, es así, como se procede a la adjudicación del contrato a la mejor de las propuestas de los licitantes.

Por otro lado cabe mencionar que las partes que intervienen en un procedimiento de licitación son dos; la convocante quien es en todo caso la Administración Pública y los licitantes quienes son los particulares.

Después de haber mencionado como se compone la licitación también es necesario mencionar los principios que rigen al procedimiento de licitación, para ello nos apoyaremos en una tesis que nos dice " Los principios que rigen a dicha licitación... son los siguientes.

Los principios a saber son cuatro:

- a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes;

b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los diferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas".³

Así tenemos que en ningún caso de licitación puede faltar alguno de estos principios. De esta manera podemos decir que la licitación pública comprende dos finalidades; la primera de ellas consiste en ofrecer para la Administración Pública las condiciones más óptimas para realizar un contrato administrativo, esto basado en cuanto al precio, calidad, funcionamiento y oportunidad. Todo esto debe ser realmente posible y lícito.

La segunda finalidad versa en que como resultado de dicho procedimiento se obtiene realmente una moralidad administrativa, es decir, que los gobernados tengan la seguridad de que dicho contrato traerá consigo las mejores condiciones para el Estado.

De acuerdo con todo lo anterior podemos deducir que " quienes cumplan con los requisitos establecidos en bases y convocatorias de la licitación, adquiere en derecho subjetivo para participar en ellas, pero no para ser adjudicatarias del contrato, ya que

³ Licitación Pública. El cumplimiento de sus bases es requisito indispensable para analizar las ofertas y adjudicar el contrato respectivo. Amparo en revisión 1283/94. AMACO, S.A. de C.V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XIV. Octubre. Tribunales colegiados de circuito. Pág 318.

sólo tienen interés legítimo, al tener sólo la expectativa de ser adjudicatarios",⁴ esto lo podemos explicar de la siguiente manera; el cumplir con todos los requisitos solicitados por la convocante no es de ninguna manera asegurar la adjudicación del contrato, sino, únicamente el derecho a participar como licitante, para ser evaluado en las dos etapas de la licitación; primero en la técnica para saber cuales son las ofertas de los licitantes en cuanto a calidad del producto, servicio u obra solicitada; Para de esta manera saber cuales serán las que calificaran a la siguiente etapa que es la económica, en la cual se evaluarán sus propuestas económicas sobre el objeto de la licitación y así al fin poder tener una evaluación completa tanto técnica como económica y dar a conocer el fallo en donde se sabrá a quien se le adjudicará el contrato.

Es necesario mencionar por último que cualquier violación por parte de la convocante a lo dispuesto en la licitación pública y a las leyes reglamentarias traerá consigo la nulidad del procedimiento a partir del acto o actos violatorios o la nulidad total del procedimiento, todo esto lo puede hacer valer el licitante mediante un escrito de inconformidad del cual hablaremos en nuestro siguiente capítulo.

1.2. EN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS.

Al respecto podemos asegurar que la obra pública es muy importante en Petroleos Mexicanos ya que realiza un buen número de ellas anualmente, principalmente en la

⁴ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 147.

escabación de pozos, por eso y entre otras muchas razones, se ha tenido que regular a través del tiempo a la obra pública en diferentes legislaciones que posteriormente hablaremos de ellas, ahora es más conveniente para una mejor comprensión del tema, explicar que es una obra pública y para ello nos apoyaremos en la doctrina.

" En un sentido amplio será toda construcción integral o reparación, realizada sea por contratistas o directamente por la Administración Pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público."⁵

Esta definición es muy sencilla de entender y nos plantea correctamente dos supuestos en los cuales se observa quien puede realizar la obra pública, el primero de ellos nos indica que se puede realizar por contratistas, cuando la Administración Pública no cuente con los elementos necesarios para poder llevarla a cabo y tenga que recurrir a los particulares para realizarla.

En el segundo supuesto, la misma Administración Pública se encarga de efectuar la obra pública deseada.

En el primer supuesto es donde nace la licitación pública en materia de obra pública y que en un principio se le conoció como concurso, el cual se utilizó para adjudicar contratos de obra pública y que se define como " un acuerdo de voluntades por medio del cual la Administración Pública Federal, Local o Municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública."⁶

En este sentido podemos mencionar que en dicho contrato tiene un elemento básico y que es el consentimiento que a diferencia de los contratos del derecho común los cuales se forman con un consentimiento instantáneo (cuando la aceptación de la

⁵ Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª. ed. México, Ed. Porrúa, 1993, p. 835.

oferta es lisa, llana e inmediata), en cambio en los contratos de obra pública el consentimiento es de manera progresiva, es decir, cuando se difiere la aceptación o la oferta.

Así tenemos que al ser la licitación el procedimiento para adjudicar el contrato, ésta es una forma de diferir la oferta, siendo el caso del consentimiento progresivo.

Ahora bien el contrato de obra pública se regula por primera vez en nuestra Constitución de 1917 gracias al proyecto planteado por Venustiano Carranza al Constituyente, ya que no existía disposición alguna que regulara al respecto y fue entonces que la propia Comisión de la Constitución propuso su adición, presentándose y discutiéndose como el artículo 131 Bis, el cual entre otras cosas indica para la adjudicación de obras públicas una subasta pública mediante convocatoria, así tenemos el primer antecedente de la licitación.

En la 64ª sesión del Congreso Constituyente se discutió la iniciativa antes mencionada la que posteriormente fue aprobada constituyendo no el artículo 131 Bis, sino el artículo 134 una vez ajustada la numeración del articulado de la Constitución. Y por decreto del 27 de diciembre de 1982 publicado en el Diario Oficial de la Federación se reformó el artículo 134 constitucional para quedar como actualmente esta integrado.

En lo que respecta a la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, tiene por objeto regular el gasto y lo relativo a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y el control de las obras públicas que realice el Gobierno Federal, en resumen la Ley se forma de la siguiente manera.

" Esta ley consta de 74 artículos:

El título primero habla de las disposiciones generales, el cual consta de los once primeros artículos.

El título segundo reglamenta la obra pública; consta de cinco capítulos:

Capítulo I. De la planeación y de la Programación y Presupuestación de las obras (art. 12 al 18).

Capítulo II. Del padrón de contratistas de obras públicas (arts. del 19 al 25).

Capítulo III. De los Servicios Relacionados con la Obra Pública (arts. 26 y 27).

Capítulo IV. De la ejecución de las Obras (de los arts. 28 a 58).

Capítulo V. De la información y verificación (arts. 59 a 65).

Título tercero: De las Infracciones y Sanciones (de los arts. 66 a 72).

Título cuarto: De los Recursos Administrativos (arts. 73 a 74)."⁷

De lo anterior plasmado en la Ley de Obras Públicas, a nosotros nos consierne lo dispuesto en los artículos del 28 al 132 que tratan lo referente a la adjudicación del contrato de obra pública que será por medio de concurso, los cuales se publicarán por medio de convocatorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que deberán contener algunos requisitos contenidos en los artículos antes mencionados.

Podemos destacar la evolución que ésta ley le ha dado a la licitación pública que fue cambiando de nombre hasta llamarse como hoy en día.

Vemos cómo esta ley cumple con todas las necesidades de una licitación al regularla

⁷ Acosta Romero, Miguel Op. Cit. P. 636.

de una buena manera, pero es muy similar en algunas cosas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles que estudiaremos en el siguiente punto.

Por último debemos decir que la necesidad de realizar contratos de obra pública por parte de la Administración Pública con los particulares ha dado como resultado, el que se halla tenido que legislar al respecto elaborándose para ello reformas a la Constitución Política de nuestro país en su artículo 134, así como también se vió la necesidad de realizar la Ley de Obras Públicas la cual ha sido ya derogada en la actualidad.

1.3. EN LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

De igual manera que la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones regula los contratos que celebren los particulares con la Administración Pública, pero con la diferencia de que aquí los contratos solo se refieren a las adquisiciones, servicios relacionados con bienes muebles y arrendamientos que solicite nuestra Administración Pública.

Los procedimientos de ambas leyes son muy similares ya que como en la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones toma como principal forma de realizar contratos administrativos a la licitación pública por medio de convocatoria, esto regulado en sus artículos 26, 27, 29 y 34 que en resumen nos indican que las dependencias o entidades deben manifestar su oferta por medio de convocatoria hecha al público, dicha oferta se hará a través de medios de difusión colectiva. La aceptación a esta oferta es la conformidad con la misma por parte de los particulares

y la cual se ve reflejada con la inscripción al concurso y la presentación de proposiciones.

Ya inscritos los participantes en el concurso se evalúan sus propuestas para obtener de entre ellas la más conveniente y adjudicarle el contrato respectivo, así es como funciona el procedimiento de licitación en la Ley de Adquisiciones, el cual, es casi idéntico al de la Ley de Obras Públicas, la diferencia recae en el objeto de las licitaciones que en una es la obra pública y en otra es el arrendamiento, el servicio o la adquisición, por tal motivo de similitud en ambas leyes el entonces Presidente de la República Mexicana Carlos Salinas de Gortari da a conocer la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que entro en vigor el 1° de enero de 1994 y abroga a las leyes anteriores que regulan sobre la materia.

Con la nueva ley se busca que con un solo procedimiento de adjudicación de contrato se obtenga una rapidez para agotar las necesidades requeridas por la Administración Pública, que ella misma no puede satisfacer y que busca suplirlas con los particulares obteniendo de ellos siempre las condiciones para el Estado.

1.4. EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no nos muestra en ninguno de sus artículos alguna definición concreta de licitación Pública, dejando dicha tarea a la doctrina, pero por otro lado si nos indica y reglamenta cuales son los casos en los que se realizarán las licitaciones y cuales son los tipos o clases de licitaciones. En cuanto a los casos en que debe realizarse una licitación la Ley nos aclara en su artículo 30. " Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública,

por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente Ley".

Al respecto podemos comentar que dicho artículo nos da a entender que existe excepción a la regla general que él contiene y ciertamente se trata de la invitación restringida, la cual, tiene dos supuestos que son: La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso y la adjudicación directa.

Dichos supuestos se realizarán bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades convocantes; dicha invitación restringida se basará en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, que aseguren las mejores condiciones para el Estado; La Ley nos enuncia claramente en su artículo 81 cuales son los casos en que las entidades y dependencias podrán realizar invitaciones restringidas.

Ahora bien, retomando el tema de las licitaciones públicas la Ley las clasifica en nacionales e internacionales; Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, serán nacionales cuando: Solamente puedan participar en las licitaciones personas de nacionalidad mexicana y los bienes objeto de la licitación cuenten por lo menos con el cincuenta por ciento de contenido nacional. A manera de excepción a

éste último precepto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, establecerá los casos en que no sea exigible el porcentaje antes mencionado.

Y serán internacionales cuando:

Puedan participar en una licitación tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras y los bienes en licitación sean de procedencia nacional o bien extranjera.

Por otra parte hablando de obras públicas serán nacionales cuando: En la licitación puedan participar única y exclusivamente personas de nacionalidad mexicana.

Y serán internacionales cuando:

Además de poder participar en ellas personas de nacionalidad mexicana también podrán hacerlo las personas extranjeras, en este último caso la Ley en su artículo 31 inciso B nos indica, " Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en Tratados; cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio; o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval ".

Por otro lado la Ley también nos explica cómo está integrado el procedimiento de licitación pública, el cual, se divide de la siguiente manera: En cuanto a las convocatorias nos explica que no sólo se referirán a un solo bien, servicios u obras,

sino, podrán hacerlo con más de uno y será publicada simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra. El artículo 32 en sus diversas fracciones nos explica el contenido de dichas convocatorias.

En cuanto a las bases, serán emitidas por las dependencias y entidades poniéndose a disposición de los interesados a partir de la fecha en que se publique la convocatoria o hasta siete días naturales anteriores al acto de presentación y apertura de proposiciones debiendo contener como mínimo lo que nos indica el artículo 33 de la Ley, que en resumen encierra los lineamientos que se deben seguir en la licitación, así también como fechas, horas y lugares en donde se realicen los diferentes actos de la licitación como la presentación, apertura de propuestas, la junta de aclaraciones, las características que debe de reunir el servicio, bien u obra pública licitados, lo referente al pago, las causas de descalificación, condiciones de precio y pago, las garantías solicitadas, etc.

En análisis nos damos cuenta de que en gran parte, depende de una buena elaboración de las bases, para asegurar el buen desarrollo de las licitaciones; Ya que de lo contrario una mala elaboración de las bases, que incluso no cumplan con el mínimo de requisitos previstos en el artículo 33 de la Ley antes mencionada puede ser motivo de una inconformidad por parte de los licitantes lo cual entorpecería la licitación.

En Petróleos Mexicanos no existen hasta ahora muchos casos de inconformidades por una mala elaboración de bases, esto de ninguna manera significa que todas las bases que se elaboran en PEMEX cumplan con lo previsto en el artículo 33, sino, que los licitantes no analizan las bases como debe de ser y con esto no pueden exigir que se elaboren con una mayor exactitud, para evitar que dentro de la licitación sean descalificados por no cumplir con algo que se contiene en las bases las cuales resultan confusas.

Siguiendo con las partes de la licitación mencionaremos a la presentación y apertura de proposiciones que es un derecho que tienen las personas que satisfagan los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación, ahora bien, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones nunca podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que, existan razones de urgencias justificadas pero que esto no signifique una limitación del número de participantes, siempre y cuando este nuevo plazo no sea menor de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Dicha entrega de proposiciones se hará por escrito, en dos sobres cerrados de forma inviolable por separado, el primero incluirá la propuesta técnica y el segundo la propuesta económica, las cuales se evaluarán en un análisis, primero la propuesta técnica y los que no sean descalificados serán evaluados en la propuesta económica y quien resulte la propuesta más conveniente en el análisis de las dos etapas será la ganadora y se le adjudicará el contrato.

Por último llegamos al fallo de la licitación en el cual se dará a conocer al proveedor o contratista según sea el caso, ganador de la licitación y al cual se le adjudicará el contrato.

La convocante deberá emitir un dictamen que sirva como fundamento para la emisión del fallo, en el cual, hará constar el análisis de las proposiciones y también se hará mención de las propuestas desechadas.

De este último punto cabe mencionar lo dispuesto en el artículo 46 en su último párrafo y que dice:

"...Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95 ". Así tenemos que el único medio de defensa para los licitantes, es el escrito de inconformidad, que podrá ser interpuesto en cualquier momento de la licitación, incluso en contra del fallo de la misma.

En análisis podemos percibir cómo la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas nos marca los lineamientos mínimos que debe contener una licitación pública, desde la convocatoria, bases, etapa técnica, etapa económica y el fallo; También nos indica cual es la garantía de que el procedimiento cumpla con los requisitos antes mencionados y se desarrolle licitamente, siendo ésta que los licitantes pueden inconformarse en contra de cualquier irregularidad o falta hecha por la convocante que perjudique su participación en la licitación.

1.5. EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Después de haber estudiado tanto la Ley de Obras Públicas como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, que han sido derogadas, también hemos analizado nuestra vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y finalmente llegamos a nuestro ordenamiento máximo que nos indica a grandes rasgos lo que es la licitación pública en su artículo 134.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente nos dice:

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

Este segundo párrafo del artículo 134 Constitucional nos encierra en preceptos tan exactos todo lo que en los anteriores puntos de nuestro capítulo primero habíamos desarrollado detalladamente, así bien, nuestra Constitución contiene los elementos básicos que debe contener la licitación y de aquí podemos partir para ampliar cada uno de ellos como lo hace la Ley de Adquisiciones y Obras públicas.

Pero el espíritu de nuestra constitución es de verdad asegurar las mejores condiciones para el Estado y por eso aun que la licitación nos asegura eso, la

Constitución va más allá y contiene una excepción a la licitación en su párrafo tercero del mismo artículo diciendo:

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

Aquí vemos una clara preocupación por asegurar lo más conveniente para el Estado y éste párrafo nos hace pensar en el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que permite esta misma excepción a la licitación pública y que es la invitación restringida regulada en el mismo, así que, de alguna u otra forma el Estado queda asegurado para poder realizar contratos administrativos con los particulares y tomar de ellos la mejor propuesta para las adquisiciones, servicios u obras que quiera realizar.

Cabe mencionar que lo previsto en el artículo 134 de la Constitución se establece también en tesis, la cual nos reitera lo siguiente:

"De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o Municipal), elige a la persona física o moral... para celebrar un contrato determinado

y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación... "8

La tesis nos señala en su contenido total los pasos del procedimiento licitatorio que sería muy reiterativo mencionar, por eso hemos tomado el párrafo más importante de ella y que nos permite analizar y concluir que la licitación es un procedimiento totalmente legal y bien definido en nuestro cuerpo legal vigente.

Por otra parte el estudio de las definiciones ofrecidas en el primer punto (1.1.) de este capítulo nos hace entender simple y sencillamente que es una licitación pública, cual es su contenido y también cual es su finalidad.

Se comentó a su vez en que ordenamiento tubo sus inicios y nos damos cuenta cómo anteriormente se reglamentó en dos leyes por separado, pero en cada una tuvo los mismos fines; En la actualidad ya se reglamenta en la Constitución y en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual, fue el resultado de las dos leyes anteriores, todo esto se desarrolló a lo largo de nuestro capítulo y podemos ahora decir que:

La licitación pública es la mejor opción para que la Administración Pública elija y lleve a cabo contratos con los particulares, ya que de ésta manera puede analizar cada una de las propuestas ofrecidas por los particulares y así realizar la adjudicación del contrato con la que resulte la mejor de las ofertas en el análisis antes mencionado, pero por otra parte podría pensarse que es un procedimiento injusto para los particulares ya que la Administración Pública podría tener algún tipo de interés al

8 Licitación pública. el cumplimiento de sus bases es requisito indispensable para analizar las ofertas y adjudicar el contrato respectivo. amparo en revisión 1283/94. amaco, s.a. de c.v. 14 de julio de 1994. mayoría de votos ponente: genaro david góngora pimentel. Semanario judicial de la federación. octava época. tomo xiv. octubre. tribunales colegiados de circuito. pág 318.

elegir libremente una determinada propuesta y con esto la licitación carecería de eficacia; esto afortunadamente no es así, ya que todos los licitantes tienen el derecho a inconformarse legalmente en cualquier momento del procedimiento contra actos contrarios a la licitación por parte de la convocante (Administración Pública) y es así de esta manera en que no existe ninguna injusticia en contra de los particulares la cual no se pueda subsanar, garantizando con ello el buen desarrollo de las licitaciones públicas quienes aseguran un mejor rendimiento para el propuesto de las adquisiciones, servicios u obras públicas de la Administración Pública en México.

En éste capítulo hemos explicado en términos muy sencillos lo que es la licitación pública, cuantas etapas la componen, cómo se desarrolla cada una de ellas, así como también el marco legal que regula a la licitación.

Todo ésto es de suma importancia para el buen entendimiento de nuestro tema de tesis, ya que de aquí es de donde parten las inconformidades quienes son nuestro tema principal y una vez visto este primer tema podemos ahora comprender mejor y con más facilidad nuestro segundo capítulo que nos habla de nuestra Administración Pública, sus formas de organización administrativa, los contratos que ésta realiza, también se hablará de la inconformidad y de otras cosas más, todas ellas relacionadas entre sí de una manera lógica para una mejor comprensión del tema.

CAPITULO SEGUNDO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1. Concepto de Administración Pública.

2.2. Diversos Contratos que Celebra la Administración Pública.

2.2.1. Contratos Civiles.

2.2.2. Contratos Administrativos.

2.3. La Licitación en los Contratos Administrativos.

2.4. La Inconformidad.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es importante mencionar la Administración Pública ya que es de ella de donde emana la inconformidad, tema de ésta tesis, por ello debemos comenzar por definir lo que es la Administración Pública y sus formas de organización, para tener un panorama más amplio en nuestra investigación.

Entonces comenzaremos mencionando que existen diferentes acepciones de la palabra administración, pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes; por lo tanto en nuestro caso la Administración Pública será el mismo gobierno del Estado el cual se ejerce a través de diversos órganos colocados a su vez dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes.

Ahora bien ya podemos dar el concepto doctrinal de Administración Pública el cual la define como "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos."⁹

Y también se define desde un punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales " y desde el punto de vista material como " la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión ".¹⁰

Vemos en estas definiciones que se habla de dos partes que componen a la Administración Pública, la primera referente a el Poder Ejecutivo y los órganos o unidades administrativas que dependen de él ya sea directa o indirectamente; Orgánicamente la Administración Pública se compone por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos, todo esto referente a la esfera Federal y por lo que respecta a la esfera local se integra por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

La segunda parte se refiere a la función que desempeña la propia Administración, actividad que corresponde a los órganos que la integran y que buscan siempre las mejores condiciones para el Estado; para cumplir con este fin la Administración debe

⁹ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2 ed. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 79.
¹⁰ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 26 ed. México, Ed. Porrúa, 1987, p. 119.

organizarse de diferentes maneras y a esto se le llama formas de organización administrativa, las cuales son:

- I. Centralización.
- II. Desconcentración
- III. Descentralización
- IV. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

I. La centralización administrativa se define como " la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, 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 unificara (sic) las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."¹¹

Esto funciona de la siguiente manera: los órganos de la Administración se encuentran colocados en diversos niveles jerárquicos, pero cada uno esta en una situación de dependencia con su superior hasta llegar a la cúspide en la cual se encuentra el Presidente de la República, quien delega funciones en ellos, las funciones que cada órgano desempeña se contienen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, etc.

Es de esta manera como se conjugan los órganos administrativos para que conjuntamente realicen las funciones de la Administración Pública y conseguir los fines que el Estado persigue.

¹¹ Acosta Romero, Miguel. Op cit. p 86.

II. La desconcentración consiste a grandes rasgos en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hacen los titulares de las dependencias a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente; y así la podemos definir.

"La desconcentración administrativa consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por el mismo, o una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas."¹²

De acuerdo con esta definición nos damos cuenta que la desconcentración administrativa es una ayuda a los órganos centralizados que por diferentes razones tienen que delegar algunas de sus funciones en otros órganos creados para este fin, siendo subordinados de los órganos centralizados y que conjuntamente unos con otros facilitan el buen desarrollo de la Administración Pública, dichos órganos desconcentrados tienen su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado.

III. La tercera forma de organización administrativa es la descentralización la cual se define en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y dice: " Son organismos descentralizados, las unidades creadas por la Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad

¹² Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo. México, Ed. porúa, 1995, p.115.*

jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."La descentralización y la centralización no guardan ninguna relación de subordinación y permite la primera una mejor Administración Pública, aunque se corre siempre el riesgo de que actúen de forma indebida.

Los motivos que originaron la descentralización administrativa y que la justifican, en primer término fueron los deseos de los gobernados plasmados en un proyecto de su propia realización como ciudadanos, además de esto también fue motivo, la necesidad y conveniencia de otorgar satisfacción a las inquietudes democráticas de dichos ciudadanos, dando una mayor eficacia a los intereses locales, responsabilizando a personas cercanas a los mismos, otro motivo fue la necesidad y conveniencia de que los servicios y la función administrativa la lleven a cabo personas que tengan una preparación adecuada para aportar las técnicas idóneas para el mejor desempeño de la función administrativa.

Por otro lado se debe distinguir la descentralización de la desconcentración ya que entre ellas existe una diferencia radical que las separa, pues en tanto que la primera es la forma opuesta a la centralización y la segunda es una forma de desarrollar a la centralización puesto que se deriva de ella.

La descentralización tiene personalidad jurídica propia, cuenta con patrimonio, autonomía orgánica y técnica propios, además son regulados por un régimen jurídico, cuentan a su vez con órganos de dirección, administrativa y representación; más o menos es así la manera de cómo se integran los órganos descentralizados.

Después de haber estudiado las características y funcionalidad de la descentralización podemos ahora ver su finalidad, la cual consiste en procurar la satisfacción del interés general en una manera más rápida, idónea y eficaz en

cualquier ramo en el que actúe ya sea en actividades que le corresponden al Estado, en la presentación de servicios públicos, en la administración y explotación de determinados bienes de dominio público o privado del propio Estado, en la prestación de servicios administrativos así como también en la realización de actividades federales, estatales, locales y municipales, la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad.

IV. Por último tenemos a las sociedades mercantiles y empresas de Estado o también llamadas empresas de participación estatal. La empresa pública es una institución que tiene su origen en países extranjeros que se ha desarrollado a lo largo de éste siglo pero desde hace tres años aproximadamente ha ido en decadencia, todo esto debido a la privatización que está teniendo un buen auge en la actualidad; en México se adoptó esta institución el siglo pasado y la doctrina la define de esta manera: " se le coincide como la organización técnico-económica de los factores de la producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital, para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios."¹³

Ahora bien la empresa pública se caracteriza por obtener del Estado sus elementos de capital, naturaleza, organización y reglamentación, también por estar destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, además de que se encuentra vigilada y controlada en su actividad por el Estado.

Así es de esta manera como el Estado obtiene no un lucro de estas empresas sino un beneficio para la Administración Pública.

13 Acosta Romero, Miguel Op. Cit. P. 231

Por otra parte refiriéndonos a las sociedades mercantiles de Estado podemos decir que " son aquellas en las que el Estado: a) es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o b) que su intervención sea tan grande, que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante, o poco significativa para la sociedad."¹⁴

En estos términos el control de dichas sociedades queda siempre en manos del Estado y sólo se refuerzan en un pequeño porcentaje con la participación de los particulares, los cuales no influyen en el manejo de estas sociedades.

Una vez que ya hemos mencionado estas formas de organización administrativa que opera en nuestro país nos damos cuenta de la estructura de nuestra Administración Pública, la cual necesita celebrar contratos con los particulares y lo hace por medio de las licitaciones públicas de quienes ya hemos hablado en el capítulo anterior, aquí es donde se empieza a vincular el tema de la Administración Pública con el de las inconformidades ya que éstas últimas se derivan de la mala elaboración de las licitaciones, concretamente hablando del caso PEMEX, siendo la paraestatal más importante de nuestro país y debido a esto es que nos hemos dado a la tarea de proporcionar posibles soluciones para que la función que desempeña PEMEX no se vea entorpecida por la duración y consecuencias de procedimientos como el de la inconformidad, el cual podría ser más ágil y eficaz; esto es importante ya que ahora sabemos la relevancia que tienen las paraestatales y demás formas de organización administrativa en la Administración Pública para que ésta última consiga el fin para lo

14 Ibid. p. 236

cual fue creada, siendo éste el de dirigir, ordenar y gobernar al Estado de una manera productiva, eficaz y organizada.

2.2. DIVERSOS CONTRATOS QUE CELEBRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el desarrollo de sus actividades la Administración Pública se ve en la necesidad de tener contacto con los particulares mediante convenios o contratos ya sea para obtener de ellos prestaciones voluntarias de bienes o de servicios personales que se observa en la compra de inmuebles y equipo para oficina, arrendamientos de los bienes que le son necesarios, construcción de obras públicas, también en la contratación de empresas de transporte de correspondencia, bultos postales o mercancías, asociándose con particulares en empresas mercantiles, etc.

Podríamos seguir con la lista de los diferentes contratos que celebra la Administración Pública con los particulares, lo importante ahora es saber cuales y como son los contratos que se celebran entre las dos partes, para esto nos apoyaremos en la doctrina la cual nos indica que existen dos formas en que la Administración puede contratar con los particulares, siendo la primera dentro de la esfera del derecho común y la segunda en un ámbito de derecho público.

En el primer caso la Administración Pública debe de despojarse de su poder soberano para poder así concertar determinados pactos para producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Estos contratos se apegaran y registrarán por el derecho privado.

Estos contratos tendrán su origen siempre en la voluntad de la Administración Pública movida por sus necesidades y serán en todo momento atractivos para los

particulares, debido a las ganancias que éstos obtienen de la Administración y por su parte ésta última obtiene un beneficio para la colectividad.

Por otra parte la Administración Pública realiza contratos en el ámbito público y a los cuales se les denomina contratos administrativos regidos por el derecho público, éstos contratos no son realizados a través de un procedimiento llamado licitación pública para así de ésta manera poder garantizar las mejores condiciones para el Estado; Aquí notamos poco a poco las diferencias entre estos dos tipos de contratos que puede celebrar la Administración Pública con los particulares.

Los doctrinarios encuentran difícil el poder diferenciar los contratos que celebra la Administración Pública, pero han llegado a una conclusión en este sentido: " El criterio para hacer la distribución entre esas dos categorías es de lo más discutidos e imprecisos, pues varía desde la equiparación sustancial de las dos clases de contratos, con sólo diferencias de carácter formal o externo. . . La distinción entre contratos civiles y contratos administrativos tiene importancia para nosotros para señalar doctrinalmente el régimen que a cada uno conviene.

La existencia de una categoría especial de contratos, los administrativos, sólo puede justificarse por la circunstancia de que ellos están sujetos a un régimen jurídico exorbitante del constituido por el derecho civil.

La afirmación anterior podría conceptuarse como la correcta solución del problema que venimos estudiando, puesto que ella implica un criterio preciso para hacer la distinción de las dos categorías de contratos que puede celebrar la Administración: los contratos civiles y los administrativos; los primeros, sujetos al régimen de derecho

civil aplicable a las realizaciones privadas, y los segundos, sujetos a régimen jurídico diferente."¹⁵

Este criterio doctrinal apoya y es el sustento de nuestro razonamiento, para diferenciar los contratos que celebra la Administración Pública.

Otro criterio que nos puede ayudar a diferenciar a los contratos es lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ya que en su artículo 1° que dice: " La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto 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 la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contienen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales. . . "

A esto podemos agregar el artículo 6 de la misma Ley, el cual dice: " Solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando

¹⁵ Gabino Fraga. Op. cit. p. 397

se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados."

Partiendo de estos dos artículos nos damos cuenta que la Administración celebra contratos administrativos para cualquier cosa que está necesite de los particulares y completando con lo visto en el primer capítulo de ésta tesis en donde mencionamos el artículo 30 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el que se señala la licitación pública como regla general para celebrar los contratos administrativos.

Así tenemos algunas de las características que reúnen los contratos administrativos, que no necesitan por su parte los contratos civiles y que representan sus diferencias más notables.

2.2.1. CONTRATOS CIVILES.

Debido a las diferentes necesidades que ha tenido el hombre a lo largo de su historia para adquirir bienes ya sean muebles o inmuebles, para arrendar a los mismos, para solicitar la realización de un servicio de cualquier índole o bien por el contrario, para vender algún bien, para prestar algún servicio, hipotecar algún bien, etc. fue necesario crear un documento jurídico que sirviera como garantía o respaldo para cualquier operación realizada de común acuerdo entre dos o más partes y que además en él se expresaran los términos, condiciones, voluntades, penas de incumplimiento y de más formalidades, para llevar a cabo esa relación entre las partes, a la cual llamamos ahora relación contractual; A ese documento se le llamó contrato, el cual, para poderse celebrar necesita elementos de existencia que son; El consentimiento, el objeto y en algunos casos la solemnidad.

- El consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades para celebrar un contrato, el cual tiene dos elementos, el primero es la oferta que es la manifestación voluntaria, unilateral, negocial hecha a personas presentes o no presentes, determinadas o indeterminadas y puede ser expresa o tácita; El segundo elemento es la aceptación que es el estar de acuerdo con la oferta en todos los términos en que fue hecha esta última.
- El objeto es la cosa o hecho que da origen al contrato, para así crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, el cual debe de existir en la naturaleza, ser determinado o determinable en cuanto a su especie, estar en el comercio y debe ser lícito.
- La solemnidad es una serie de elementos de carácter exterior, sensibles en que se plasma la voluntad de los que contratan y que la ley exige para la existencia o validez del contrato.

Por otra parte los contratos también necesitan elementos de validez para realizarlos y son: La capacidad de las partes, la ausencia de vicios en el contrato, la licitud y la forma.

- La capacidad de las partes es la aptitud para ejercitar derechos y cumplir con obligaciones.
- La ausencia de vicios se refiere que el contrato no puede estar afectado por dolo, violencia, error, lesión o mala fe, de ninguna de las partes contratantes.

- La licitud se refiere a que el objeto del contrato debe ser cien por ciento legal, es decir, que debe estar dentro de un marco jurídico permitido.
- La forma es la serie de requisitos que la ley exige para llevar a cabo los contratos y ésta cambia dependiendo del tipo de contrato que se realice.

Estos son elementos o requisitos que deben tener los contratos civiles y que sin ellos no pueden realizarse los contratos ya que serían en todo caso inexistentes o nulos, así de esta manera se asegura la libre voluntad de realizar un contrato que es totalmente lícito y apegado a derecho.

Ahora bien es necesario conocer cuales son esos vicios que afectan la validez o existencia de los contratos civiles, siendo estos los siguientes:

- I. Error
- II. Dolo
- III. Violencia
- IV. Lesión
- V. Mala fe

I.- El error en los contratos civiles consiste en la falsa concepción de la realidad que recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquier contratante o que el motivo haya trascendido exteriormente, es decir, que el error sea comprobable.

Existen varios tipos de errores de acuerdo a sus consecuencias jurídicas, el primero de ellos es el error indiferente el cual sólo da lugar a que se rectifique pudiendo seguir con el contrato ya que este es un error que no tiene tanta trascendencia y

puede ser subsanable sin afectar al contrato; El segundo error se la denomina error de nulidad el cual sí es trascendente y afecta el contrato dando como resultado la invalidez del mismo, no existiendo posibilidad de rectificarlo; El tercer tipo se llama error de obstáculo éste se da cuando se afecta el acuerdo de voluntades de las partes al haber una equivocación en cuanto a la interpretación del objeto del contrato y trae como consecuencia que el contrato es inexistente; Existen otros tipos de error que afectan los contratos pero solo mencionaremos los anteriores por ser los más comunes a la hora de celebrar los contratos. Así tenemos en conclusión que existen diferentes tipos de error los cuales deben ser bien observados ya que algunos son subsanables debido a que no afectan directamente el sentido y desarrollo del contrato.

II.- El dolo es otro de los vicios que afectan a los contratos y consiste en la maquinación o engaño que tiende a hacer caer en error a la otra parte que esta celebrando el contrato, al igual que el error el dolo tiene diferentes clasificaciones y ellas son:

- El dolo bueno que consiste en las exageraciones evidentes que a modo de propaganda se efectúan para la recomendación de algún objeto o de los servicios de alguna persona, esta clase de dolo no nulifica el acto jurídico.
- El dolo malo o principal el cual es determinante para la realización y ejecución del contrato teniendo como consecuencia la nulidad del contrato.
- El dolo recíproco que como su nombre lo indica ambas partes lo producen y como consecuencia, ninguna de ellas pueden alegar la nulidad del contrato.

- El dolo incidental es aquel que no interviene para la realización del acto ya que aun de no haber ese dolo se iba a realizar ese acto jurídico de todos modos, por ejemplo: Una compra-venta de una casa que sin tomar en cuenta todo el dolo de la parte vendedora se iba a comprar de todos modos esa casa debido a los intereses del comprador.

III.- La violencia se entiende como la actividad exterior tendiente a arrancar la voluntad por medio físico o moral en contra de la intención o integridad corporal, por ejemplo: Las agresiones físicas, chantajes, tortura, amenazas, que se utilizan para obligar a alguna persona para realizar un contrato. Este tipo de vicio trae también la nulidad del contrato celebrado.

IV.- La lesión es el aprovecharse de la ignorancia extrema, miseria, inexperiencia en los negocios de una persona obteniendo así una desproporción o un lucro indebido y excesivo a favor de una de las partes, aquí podemos mencionar como ejemplo a los timadores y oportunistas que se aprovechan de la mala fortuna de las demás personas obteniendo un lucro indebido de ellos.

V.- La mala fe es la disimulación del error de uno de los contratantes una vez conocido, es decir, cuando al celebrarse el contrato ninguna de las partes se da cuenta que en el mismo existe un error y posteriormente uno de ellos que se ve beneficiado por el error se da cuenta que existe y no lo hace saber por su conveniencia, concluyendo así el contrato, aquí aparece la mala fe.

Una vez que ya hemos visto los vicios que pueden existir en los contratos, sabemos ya identificar cuales son los que pueden ser subsanables debido a que no afectan la esencia del contrato y también identificamos cuales de éstos no pueden ser subsanables y traen consigo al mismo.

Todos los vicios han existido en la historia del hombre gracias a la característica que ha tenido, siendo ésta a la de obtener un lucro mayor al momento de intercambiar objetos, comprar bienes, solicitar o realizar servicios, etc. por ello surge como ya hemos visto la necesidad de regular y crear un documento para estas relaciones contractuales, siendo este el contrato.

Este contrato no solo necesita contener la expresión de la voluntad contractual de las partes sino también es necesario expresar en él términos, condiciones, alcances, características, que éste necesita para su mejor desarrollo y entendimiento, así es como nacen las cláusulas en los contratos en las cuales se expresa todo lo anterior de manera amplia.

En las cláusulas de los contratos primeramente se deben de expresar las características exactas del objeto del contrato, tratandose de bienes inmuebles deben de expresarse la ubicación exacta del mismo, es decir, la dirección, colindancias con inmuebles contiguos, las medidas del mismo, es decir, su extensión, área construida, el área no construida, etc. posteriormente se debe de especificar el precio del mismo y la forma de pago, así como también las penas por

no cumplir con los pagos en tiempo y las penas por incumplimiento de contrato y también deben de agregar las partes las cláusulas que por ley deben contener los contratos, ahora bien, tratándose de bienes muebles es un poco más sencillo ya que se debe especificar en las cláusulas las características del mismo, la forma de pago, los tiempos de los mismos, el precio, las precauciones que se deben tomar del mismo, etc. Tratándose de servicios es indispensable expresar el tipo de servicio de que se trate, la duración del mismo, el horario diario del mismo, los días en que se prestará el servicio, el pago del servicio, etc. De ésta manera podemos darnos una idea de lo que es un contrato y el por qué decimos que es una garantía para las partes contratantes.

Existen una gran variedad de contratos civiles como lo son el de compra-venta, el de arrendamiento, el accesorio, el adhesión, el contrato real, el mandato, la prenda, la hipoteca, etc.

En todos estos contratos las partes actúan en un plano de igualdad jurídica, esto es, ambos se someten a las normas de derecho común que es el encargado de regular a los contratos y partes que intervienen en él.

Por otro lado la Administración Pública en diversas ocasiones necesita celebrar contratos civiles con los particulares y es aquí en donde se debe de deshacer de su investidura de autoridad para poder sujetarse así a las normas del derecho común

desprendiéndose de la esfera administrativa, así de esta manera se convierte en un particular más actuando de igual a igual con los gobernados, debiendo cumplir con todos los elementos de existencia y validez que exigen los contratos.

Los contratos más comunes que celebran la Administración Pública con los particulares son el de arrendamiento de bienes inmuebles para llevar a cabo sus funciones administrativas, el de compra-venta de bienes muebles y el de prestación de servicios, siempre y cuando no se utilicen fondos federales para llevarlos a cabo ya que de no ser así, tendría que celebrarse el contrato en la esfera administrativa como ya veremos en el siguiente punto.

2.2.2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Como ya hemos visto, en el punto 2.2. la Administración Pública además de celebrar contratos civiles también celebra con los particulares contratos administrativos, los cuales deben reunir características diferentes a los civiles como por ejemplo: deben ser convocados por medio de licitación pública quien tiene su fundamento en los Artículos 28 y 30 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ahora nos encargaremos de estudiar un poco qué son los Contratos Administrativos, cuáles son sus elementos y sus características.

Los contratos administrativos también nacen por la necesidad que tiene la Administración Pública de adquirir bienes muebles e inmuebles, de arrendar a los mismos, de realizar obras públicas que por sí misma no pueda realizar, así es como de esta manera la administración debe celebrar contratos con los particulares y si

ésta utiliza fondos federales, esos contratos se denominarán contratos administrativos y se sujetarán a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual los reglamenta dividiéndolos en contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y por otra parte contratos de obra pública.

Los elementos de los contratos administrativos según la doctrina son: los sujetos, el objeto, la forma y la causa.

- En cuanto a los sujetos lógicamente diremos que son: por una parte el particular, ya sea persona física o moral y por otra el ente de la Administración Pública que pretende celebrar el contrato.

Con respecto a los particulares que son personas morales, es necesario acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada y en ciertos casos se necesita que estén inscritos con la calidad de proveedores del Gobierno Federal o Local, según sea el caso, en lo que respecta al ente público su Competencia para contratar se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás ordenamientos administrativos.

- El consentimiento es otro de los elementos que presupone el acuerdo de voluntades de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno, ya que el particular la externa en forma simple y llana, en cambio, para la Administración Pública es diferente, ya que su consentimiento involucra ciertos requisitos como son el realizar una convocatoria y el procedimiento licitatorio, además de la autorización de la partida correspondiente, así como también, la

verificación de que el particular se encuentre inscrito en el registro de proveedores.

- El objeto es el tercer elemento de los contratos, el cual debe ser determinado, lícito y posible, estas características son totalmente necesarias, ya que sería erróneo suponer que la Administración Pública pudiera celebrar un contrato en el cual el objeto careciera de las características legales antes mencionadas.
- El cuarto elemento es la forma que se le debe de dar a los contratos administrativos y ésta será de manera escrita, en algunos casos la forma se expresará en esqueletos de los contratos o también llamados machotes, los cuales deben ser respetados tal cual para celebrar los contratos; en diversas ocasiones la forma exige que los contratos se plasmen en escritura pública; éstos son los casos en los que aparece la forma en los contratos administrativos.
- Por último mencionaremos a la causa como elemento y se traduce en los motivos, intereses y razones que cada una de las partes tiene para celebrar el contrato, tratándose del particular, sus motivos por lo general estarán encaminados a obtener un lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que la Administración Pública tendrá como causa fundamental el interés público.

Algunos doctrinarios incluyen como elemento de los contratos administrativos a la licitación pública, ya que es la característica más evidente que los distingue de los contratos civiles, pero a nuestro parecer la licitación pública no puede ser un elemento ya que ésta es un procedimiento preparatorio de los contratos administrativos, como ya vimos en nuestro primer capítulo. Visto de esta manera, la

licitación pública no se puede minimizar a ser solo un elemento de los contratos administrativos.

Visto lo anterior, podemos decir que los contratos administrativos, deben cumplir con todos estos elementos para poder ser validos, ya que de lo contrario si faltase alguno de ellos el contrato sería nulo.

En cuanto a las características que contienen los contratos administrativos, podemos mencionar a la doble exigencia, a los fines públicos, a la limitación de la libertad contractual de las partes, a la desigualdad jurídica y a la mutabilidad el contrato, sólo por mencionar algunas. Ahora bien trataremos de explicar brevemente.

- La doble exigencia consiste en que por una parte la Administración Pública debe responder como ente capaz de organizar a la colectividad, así podemos pensar que la misma Administración Pública no puede satisfacer en su totalidad las obras, los bienes y los servicios que la sociedad necesita, pero si puede organizar y coordinarse con ésta para satisfacer sus requerimientos.

Además de lo anterior le es permitido a la Administración Pública imponer el cumplimiento forzoso e inmediato de un contrato, previo al consentimiento del Poder Judicial y el particular sólo podrá impugnarlo si se encuentra inconforme con la legalidad del acto; así es como funciona la doble exigencia de la Administración Pública.

- En cuanto a los fines públicos, son siempre velar por los intereses sociales y conseguir las mejores condiciones para el Estado, para lograr esto la Administración debe apoyarse en los particulares, teniendo que realizar contratos con éstos para así de ésta manera cumplir con las tareas encomendadas a la Administración Pública.
- La limitación de la libertad contractual de las partes se refiere a que, para celebrar un contrato deben las partes acatar todas las disposiciones legales que se hayan dictado al respecto en cada caso en particular, de tal manera que la actualización de las partes dentro de un contrato no es del todo libre pero tampoco arbitraria, es decir, el particular deberá cumplir con ciertos requisitos y ajustarse a las disposiciones legales, por su parte hará lo mismo el ente público.
- Respecto a la desigualdad jurídica es evidente en los contratos administrativos, debido a que la Administración Pública vela por los intereses de los gobernados y por esto es que existen cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos, en razón de la necesidad colectiva y a favor del ente público.

Esta desigualdad jurídica es plenamente válida al estar reglamentada en los diferentes ordenamientos que regulan a los contratos administrativos.
- La mutabilidad del contrato es una peculiar característica de los contratos administrativos, que por motivos de interés público, se pueden dar y justificar modificaciones en las cláusulas de los contratos, permitiendo que el ente público tenga una amplitud y flexibilidad en sus relaciones contractuales, situación que no es posible en los contratos celebrados en el derecho privado.

Hasta aquí hemos explicado a grandes rasgos las características que se desprenden del estudio de los contratos administrativos y que hacen la diferencia tan enorme con los contratos civiles, en los cuales no se permiten ciertas situaciones que en el derecho público son totalmente válidas.

De esta forma podemos explicar de una manera más amplia las dos grandes categorías en las que se dividen los contratos administrativos, siendo la primera de éstas la de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la segunda categoría es la de los contratos de obras públicas, en este orden comenzaremos a estudiarlos.

CONTRATOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

Para realizar estos contratos como ya hemos visto es necesario publicar una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien o prestado el servicio y en un diario de circulación nacional, posteriormente se lleva a cabo una licitación pública nacional o internacional según sea el caso, para así de esta manera nombrar un ganador al cual se le adjudicará el contrato. En este caso el procedimiento para la adjudicación del contrato se desarrolla de la siguiente manera:

En primer término los concursantes o licitaciones deberán adquirir las bases de la licitación para así poder ingresar al concurso que se llevará a cabo en primer lugar con el acto de presentación y apertura de proposiciones, en la primera etapa los

licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica en primer término y se desecharán aquellas que hayan omitido algún requisito exigido en bases, posteriormente de las propuestas que no hayan sido desechadas se abrirán los sobres que contengan las propuestas económicas y haciendo un balance tanto de las propuestas técnicas y económicas mediante un minucioso estudio se adjudicará el contrato a la mejor propuesta que proporcione las mejores condiciones para el Estado.

En el mismo acto del fallo, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información a cerca de las razones por las que su propuesta no fue elegida como ganadora.

Ahora bien, los contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un plazo no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

El proveedor a quien se le adjudica el contrato pierde la garantía a favor de la convocante, garantía que se otorga sí, por causas imputables a él, la operación del contrato no se formaliza dentro del plazo acordado, así de esta manera la convocante tiene la facultad de adjudicar el contrato a un nuevo licitante quien será aquél que haya presentado la segunda proposición solvente más baja.

En el caso contrario si la convocante no firma el contrato en el plazo acordado, entonces el proveedor a quien se le adjudica el contrato no estará de ninguna manera obligado a suministrar los bienes o prestar gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que aquellos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

En éstos contratos deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo y sólo en casos justificados se podrán pactar en los contratos decrementos o incrementos a los precios, esto se especificará en las bases de la licitación; De cualquiera de éstas formas la convocante deberá pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes que se contarán a partir de la fecha en la cual se haga exigible la obligación a cargo de la propia convocante.

Como sucede casi en todos los contratos se podrán pactar cláusulas contenidas de penas convencionales, éstas a cargo del proveedor por atraso en el incumplimiento de los contratos, así mismo los proveedores quedarán obligados ante la convocante de los defectos y vicios ocultos de los bienes y de la calidad de los servicios, también de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido.

Por su parte la convocante estará obligada a mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación, así como también de vigilar que éstos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados.

Hasta aquí a grandes rasgos es todo lo que conlleva realizar un contrato administrativo relacionado con adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En el caso de PEMEX celebra una infinidad de contratos de esta índole debido a que es la paraestatal más grande de nuestro país; celebra contrato de adquisiciones de computadoras, papelería, fotocopiadoras, escritorios, sillas, fax, impresoras, archiveros, servicios de teléfonos, internet, paquetería y mensajería y arrendamiento de bienes inmuebles, etc. en consecuencia es quien celebra más contratos administrativos mediante licitación pública, teniendo a su vez el índice más alto de

inconformidades y a esto le agregamos los contratos de obra pública que veremos a continuación.

CONTRATOS DE OBRA PUBLICA.

Esta es la segunda categoría de los contratos que celebra la Administración Pública y que están contemplados en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su capítulo III el cual en su artículo 56 nos dice, "**Las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa**", de estos dos supuestos solamente nos interesa el primero que a su vez se divide en dos diferentes tipos de contratos según lo expuesto en el artículo 57 de la misma Ley, que a la letra dice:

" ..., los contratos de obra pública podrán ser de dos, tipos:

I.- Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado, o

II.- A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que debe cubrirse al contratista para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosados por actividades principales.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajuste de costos.

Los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a precio alzado.

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

Lo que es importante rescatar de este artículo para nuestro tema es que se tiene que reconocer el tipo de contrato que se va a celebrar y éste será el que más convenga a los intereses del Estado, para nosotros no es tan importante saber a fondo cuales son estos contratos que se distinguen uno de otro por ser de precios unitarios o a

precio alzado ya que entraríamos en un estudio que no aporta nada a nuestro trabajo de tesis, lo único que sí hay que saber es cuales son estos dos tipos de contratos de obra pública como ya hemos visto y le tocará a la Administración Pública cual de ellos le conviene más.

Siguiendo con los contratos de obra pública y habiendo decidido la Administración Pública cual es el que le conviene celebrar según sea el caso, se deberá de publicar en convocatoria del mismo modo que en los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, una vez hecho esto se procederá también a la compra de bases de la licitación por parte de los interesados y posteriormente se procederá al acto de presentación y apertura de proposiciones que se llevará a cabo en dos etapas; En la primera de ellas los licitantes entregarán sus propuestas en un sobre cerrado en forma inviolable, en ese mismo acto se abrirán las proposiciones técnicas solamente para que con un detallado análisis de las mismas se descalifiquen las que no cumplan con lo dispuesto en las bases de la licitación y éstas serán devueltas por la convocante, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación, posteriormente al finalizar la primera etapa se levantará acta en la que se harán constar las propuestas técnicas que han sido aceptadas y aquellas que en su caso fueron desechadas y las causas que lo motivaron, dicha acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma.

En la segunda etapa se procederá a la apertura del sobre que contiene la propuesta económica de los licitantes que en la primera etapa su propuesta técnica no haya sido desechada, después de un análisis detallado y evaluación entre las dos

propuestas de cada licitante se dará a conocer en junta pública el fallo de la licitación para la adjudicación del contrato y éste será para el licitante que haya reunido las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

La convocante deberá emitir un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que se hará constar el análisis de las proposiciones admitidas y se hará mención de las propuestas desechadas, algo muy importante es que en contra de la resolución del fallo no procede ningún recurso, pero los licitantes pueden inconformarse según lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Los contratos de obra pública cualquiera que estos sean contendrán como mínimo lo estipulado en el artículo 61 de la Ley antes mencionada y que en resumen dice:

- " I. La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato;
- III. La fecha de iniciación y determinación de los trabajos;
- IV...
- V. Forma y términos de garantizar la correcta intervención de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- VI...
- VII. Montos de penas convencionales; ..."

Ahora bien una vez concluida la obra pública, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resulten de la misma, así como también de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido.

Hasta aquí tenemos en resumen lo que es un contrato de obra pública, cuantos tipos son, que deben contener como mínimo.

Los contratos más comunes de obra pública que celebra PEMEX a quien nos estamos abocando son los de la perforación de pozos ya que PEMEX no cuenta en ocasiones con la maquinaria para efectuar determinados pozos, también realiza los contratos de servicios relacionado, con la obra pública y que también entran en esta categoría.

Siguiendo con nuestra temática de los contratos administrativos veremos ahora a la licitación aplicada directamente en los contratos administrativos, como funciona y cuales son sus objetivos, todo esto en el punto siguiente de éste capítulo.

2.3. LA LICITACIÓN EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Como ya vimos en el capítulo primero la licitación pública es todo un procedimiento preparatorio de cualquier contrato administrativo en donde la convocante utilice fondos federales.

Podríamos preguntarnos ¿Por qué en algunos casos la Administración Pública puede celebrar contratos sin realizar licitaciones públicas?, bueno esto se debe a que existen casos de excepción a la licitación contenidos en el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que nos indica que por regla general los contratos administrativos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública se realizarán mediante licitaciones públicas nacionales o internacionales según sea el caso y como excepción podrá celebrarlos por invitación restringida, la que comprenderá:

La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas y por adjudicación directa.

La excepción antes mencionada esta regulada en la Ley antes mencionada, existen varios elementos que deben reunir las invitaciones restringidas, esto se encuentra contenido en el capítulo IV de la Ley de Adquisiciones que nos dice que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad podrán llevar a cabo contratos sin licitación pública, pero tendrán que fundamentar según las circunstancias que ocurran en cada caso, esto basado en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que en todo caso aseguren las mejores condiciones para el Estado. Cualquier disposición hecha en contra de lo antes señalado, traerá como consecuencia responsabilidad para el ente convocante.

Debido a lo antes visto podemos agregar que existen otras causas muy lógicas que avalan las excepciones a la licitación pública y estas son, que las invitaciones restringidas nos ahorran tiempo en comparación al procedimiento de licitación ya que estas se realizan con un procedimiento más corto, esto se debe a que existen varios contratos en los que el objeto del mismo no lo producen tantos proveedores o bien no existen tantos proveedores que puedan prestar el servicio solicitado por la convocante y en algunos casos no existen tantas compañías que realicen ciertas obras públicas que sean necesarias para la Administración Pública, aun más existen casos en los que hay solo un proveedor o contratista que puede realizar de la mejor manera el contrato solicitado.

Otras de las causas en las que son necesarias las excepciones a la licitación, es por que debido a que en los contratos anteriores que se celebren con el mismo objeto exista un mismo ganador por ser el más eficiente en su ramo y más económico así

en este caso ya estaría por demás realizar otra licitación para celebrar el mismo contrato y es así como se opta por adjudicar directamente dicho contrato, ahorrándose el procedimiento licitatorio que en éste caso sería perjudicial para el contrato; Esta decisión estará siempre basada en lo que antes hemos expuesto en relación a las excepciones a la licitación pública.

Volviendo a nuestro tema las licitaciones públicas tienen principios que las regulan y que son inviolables ya que la falta de uno de ellos, éstas traerán como consecuencia una inconformidad por parte de los interesados en participar en ellas, ya que no se necesita estar dentro de una licitación para poder inconformarse, esto lo veremos con más amplitud en el siguiente punto.

Los principios a que hacemos referencia son los siguientes:

- Libre participación, esto es, que en ningún momento la convocante puede de alguna manera limitar con cualquier requisito la participación de los interesados, es decir, la convocante podrá interponer requisitos cualquiera que éstos sean, siempre y cuando no se tenga la intención de limitar la participación de cualquier interesado.
- Mayor concurrencia, en este principio la convocante deberá realizar una convocatoria pública para que cualquier persona pueda tener conocimiento de la licitación que se va a celebrar, de esta manera se publica la convocatoria por Internet, en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de mayor circulación nacional y en otro en donde se vaya a realizar el contrato.

- Libre competencia, la convocante no podrá suprimir de ninguna manera a algún interesado, deberá dejar que participen con sus propuestas libremente, aquí existe una similitud muy estrecha con el primer principio de la libre participación, la diferencia más importante es que el primer principio se da desde la convocatoria y antes de tener la calidad de licitante y el segundo principio se da cuando el interesado ya se ha convertido en licitante y tiene un interés jurídico pleno.
- Igualdad de circunstancias, se refiere a que de ninguna manera la convocante podrá beneficiar con favoritismos a ningún licitante en especial, es decir, tratará a todos por igual.
- Criterios claros y determinados de evaluación, la convocante previamente deberá definir sus criterios de evaluación con los que actuará dentro de los análisis detallados de las proposiciones de los licitantes en ambas etapas (la técnica y la economía), y deberá de utilizar los mismos criterios con cada uno de los licitantes.
- Licitaciones no dirigidas a marca específica, de ninguna manera puede la convocante exigir una determinada marca para poder participar en una licitación ya que con esto estaría violando no solo este principio sino todos los anteriores.
- Fundamentación y motivación, como todo acto administrativo debe de estar sustentado en leyes que lo fundamenten y especificar las causas que motivan a dicha licitación, es decir, justificar el porqué de la licitación pública.

Otro aspecto importante de la licitación son las bases de las que ya hemos hablado, pero ¿dónde se adquieren?, dichas bases se obtienen en compranet (compras por internet), o bien en las oficinas de la entidad convocante que publicará su dirección en la convocatoria.

De esta manera hemos visto a la licitación pública de una manera más íntima y relacionada con los contratos administrativos, así también vimos como es que se justifican las excepciones a las licitaciones; todo esto nos sirve para saber en que etapa de la licitación se puede presentar la inconformidad, cuales son las causas que la motivan en cada caso y cuales serían sus consecuencias de ser precedentes, todo esto lo veremos en nuestro siguiente punto.

2.4. LA INCONFORMIDAD

Este es un término muy sencillo de entender, quien no ha estado inconforme con algo en cierta ocasión o con alguien por su manera de ser o de pensar, pues esto pasa muy a menudo en nuestras vidas, entonces podemos decir que la inconformidad es estar en desacuerdo con el actuar de alguna persona que afecta a nuestros intereses pero en la vida jurídica esto va más allá, ya que en algunos casos la inconformidad es un recurso administrativo, pero en nuestro caso sólo será una instancia o medio de defensa que tiene todo aquel interesado en las licitaciones públicas, por los actos realizados por la convocante que contravengan las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública.

Se dice que la inconformidad en materia de licitaciones públicas no es un recurso administrativo ya que si hacemos un pequeño estudio comparativo entre estas dos figuras, la inconformidad no reúne los elementos de un recurso, como veremos a continuación.

A manera de resumen diremos que debido a las relaciones que existen entre la Administración Pública y los particulares se llevan a cabo una serie de actos por parte de la Administración que no se sujetan a su funcionamiento ni a las normas legales que la regulan, así de esta forma los particulares quedan indefensos ante tal situación, por ello fue necesario crear medios de defensa administrativos con los que los particulares pudieran exigir legalmente el buen funcionamiento de la Administración Pública apegado a las normas jurídicas que la regulan, a estos medios de defensa se les denomina recursos administrativos y deben reunir las siguientes características:

- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular.
- La fijación en la Ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse el recurso.
- El plazo en el cual deba interponerse el recurso.
- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- Debe fijarse un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- La obligación de la autoridad revisora de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del asunto.

Todos estos elementos son los que debe reunir un recurso administrativo y que no reúne la inconformidad en las licitaciones públicas, ya que estas a pesar de ser un medio de defensa no necesitan de una resolución para poder existir, simplemente desde que el particular nota alguna anomalía en el actuar de la convocante desde ese momento puede inconformarse y no tiene que esperar a alguna resolución por parte de la misma, tampoco se indica en la Ley de Adquisiciones y Obras públicas un procedimiento para la tramitación de la inconformidad ni especificación de pruebas, estas son las diferencias más notables entre el recurso y la inconformidad.

Ahora bien, la inconformidad nace debido a que según los artículos 46 y 59 de la Ley mencionada nos indica que en contra de la resolución que contenga el fallo de la licitación no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95 de la misma Ley.

Dicha Ley contiene en su título sexto tanto a la inconformidad como al recurso, evidencia clara de que la inconformidad no es un recurso, ya que éste último se interpone a la resoluciones que dicte la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y no en contra de la resolución que dicte el fallo de las licitaciones públicas.

Pero no solamente la inconformidad opera en contra de las resoluciones que contengan el fallo de las licitaciones, sino que además por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias de la Ley de Adquisiciones como ya habíamos visto en el artículo 95 de esta Ley.

El plazo en que debe ser presentada esta inconformidad es dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra o de que el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado, dicha inconformidad deberá ser presentada por escrito ante la contraloría de la entidad o dependencia convocante o bien en las oficinas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La inconformidad deberá contener como mínimo:

- Nombre o razón social, dirección completa y teléfono del inconforme
- Denominación de la dependencia o entidad que haya emitido el acto que se impugne, debiendo precisar cual es el área responsable de este acto.
- Datos del acto fase o etapa, motivo de la inconformidad.

- Manifestación de que los hechos que le consten al inconforme, relativos al acto o actos que se impugnen, y que se incluyen en la inconformidad, se realizan bajo protesta de decir verdad.

Dicha manifestación podrá incluirse en el cuerpo de la inconformidad o en la parte correspondiente a la firma del mismo.

Cabe destacar que la falta de esta protesta, será causa de desechamiento de la inconformidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 98 de la Ley de Adquisiciones, así como la manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones legales aplicables.

Por otra parte el escrito de inconformidad deberá ser acompañado por:

- Original y copia del documento que acredite la personalidad del promovente, con excepción de las personas físicas que presenten la inconformidad por su propio derecho. El original se solicita para su inmediato cotejo y devolución, conservándose la copia solamente.
- Documentación vinculada con la impugnación que pretenda hacer valer el inconforme y que, a su juicio, compruebe los hechos impugnados.

Una vez presentado el escrito de inconformidad se procede a la admisión a trámite o al desechamiento del mismo, esto se hace de la siguiente manera:

Recibido el escrito de inconformidad, se verifica si el firmante del mismo tiene las facultades legales para presentar la inconformidad, si ésta fue presentada en tiempo y si contiene la protesta de decir verdad, emitiéndose al inconforme por escrito, la determinación de admisión a trámite o de desechamiento, según sea el caso.

En el caso de que la inconformidad sea admitida a trámite la Contraloría tendrá un plazo de 45 días naturales para realizar las investigaciones correspondientes, contados a partir de la fecha en que se inicien, y resolverá lo conducente, según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley mencionada.

Así tenemos, que existe un plazo para realizar las investigaciones pero no hay uno para resolver la inconformidad.

Para llevar a cabo estas investigaciones la Contraloría solicitará a la convocante un informe circunstanciado y la documentación vinculada al caso, que le deberá ser proporcionado, dentro de los ocho días naturales que se contarán a partir de la recepción de la correspondiente solicitud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de la misma Ley.

En éste mismo acto la Contraloría deberá enviar copia del escrito de inconformidad a dicha convocante.

Durante la investigación de los hechos a que se refieren los párrafos anteriores, podrá suspenderse el proceso de adjudicación según el artículo 96 en su tercer párrafo, cuando:

- I. Se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o de las disposiciones que de ella deriven, y
- II. Con la suspensión no se cause perjuicio al interés público y no se contravengan disposiciones de orden público, o bien, si de continuarse el procedimiento de contratación, pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate."

La suspensión se comunicará por escrito a la convocante, quien notificará a su vez al área responsable y al tercero perjudicado en su caso.

Volviendo al escrito de inconformidad, también la Contraloría deberá remitir copia del escrito al tercero perjudicado si lo hubiere para otorgarle derecho de audiencia, a fin de que esté en posibilidad de exponer lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas que considere convenientes.

Ya reunida toda la información de la que hemos hablado se procede al análisis de dicha documentación y durante esta investigación, la Contraloría puede recurrir a cualquier medio de prueba que considere necesario.

Una vez realizada la investigación, se emitirá la resolución de la inconformidad, la cual, será comunicada por escrito a la convocante, así como al inconforme y en su caso, al tercero o terceros perjudicados.

En caso de que la inconformidad haya sido procedente, la Contraloría dará seguimiento al cumplimiento de la resolución emitida.

En cuanto a los tipos de resoluciones posibles del escrito de inconformidad, podemos mencionar las siguientes:

- La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo los lineamientos necesarios para que el mismo se realice conforme a la Ley.
- La nulidad total del procedimiento.
- La declaración de improcedencia de la inconformidad.

Hemos visto como se interpone una inconformidad, los requisitos que debe reunir y los tipos de resoluciones que ésta puede tener, ahora veremos contra que actos se pueden presentar las inconformidades:

En cuanto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

- En la convocatoria se presenta la inconformidad en contra del costo excesivo de bases, que la publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley, por la descripción inadecuada de los bienes o servicios objeto de la licitación, por el establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley para la presentación y apertura de proposiciones, etc.
- En las bases existe inconformidad por la negativa de venta de bases de la licitación, por no señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación del contrato, por especificaciones que concluyan en marca determinada, sin justificación, etc.
- En la junta de aclaraciones hay inconformidad por que las modificaciones que se hagan en la junta, no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, en los términos de Ley.
- Acto de apertura de proposiciones, contra él se inconforman porque dicho acto se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que haya habido aviso alguno, en los términos de Ley, por la aceptación de ofertas de bienes extranjeros cuando se trate de licitación nacional, etc.
- En contra del fallo se interpone inconformidad por cualquier desechamiento injustificado de propuestas, por el diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, por que el contenido del acta no reúna los requisitos mínimos

establecidos por la Ley, la negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes, etc.

- En cualquier acto dentro del contrato pueden también inconformarse ya sea por violación a lo pactado en relación a las garantías de cumplimiento de contrato, a los anticipos, a la firma del mismo, a las penas convencionales, a los ajustes de precios o bien por suspensión o rescisión injustificada del contrato.

Entre otros más casos estos son en resumen los actos que originan una inconformidad en esta clase de contratos.

En cuanto a la obra pública.

Además de los casos mencionados en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, podemos agregar los siguientes:

- En la convocatoria existe inconformidad al haber un requisito de monto exagerado de capital contable, por la descripción inadecuada de las obras o servicios que sean objeto de la licitación, etc.
- En contra de las bases en el caso de existir un plazo reducido para la ejecución de los trabajos, la falta de información sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse, etc.
- En la junta de aclaraciones se genera inconformidad debido a que ésta tenga verificativo en lugar, fecha u hora distintas de las previstas originalmente, sin el oportuno aviso, etc.
- En la visita al sitio de los trabajos cuando exista incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley para efectuar la visita al sitio en que habrán de realizarse los trabajos.

- En el acto de apertura de proposiciones cuando la aceptación de garantía que no corresponda al monto o forma solicitados, aceptación de ofertas técnicas o económicas sin que contengan documentación requerida en las bases, etc.
- En el fallo se presentan inconformidades a consecuencia de que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de la licitación o en las propuestas presentadas por los licitantes, la decisión injustificada de declarar desierta la licitación, etc.
- En cualquier etapa del contrato por contravención en relación a las garantías de cumplimiento, anticipos, firma del contrato, inicio de los trabajos, estimación de gastos, penas convencionales, ajustes de costos, convenios, terminación anticipada, falta de verificación de la terminación de los trabajos, finiquito, suspensión o rescisión injustificada, etc.

Aquí hemos enunciado algunas de las causas por las que más frecuentemente se presentan inconformidades en cada fase de una licitación.

Una vez estudiada y analizada la inconformidad conjuntamente con los demás temas como la licitación, la administración pública, los contratos administrativos, etc. podemos tener ya un panorama más amplio y completo de nuestro trabajo de tesis, para así tener un criterio más amplio y entender las razones que estudiaremos en el siguiente capítulo en el que haremos una comparación de leyes para así de esta manera fundamentar el tema de nuestra tesis y explicar el porque de nuestra teoría.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS JURÍDICO A LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN MATERIA DE INCONFORMIDAD

- 3.1. EN LOS ARTÍCULOS REFERENTES DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS (13, 28 AL 37, 95 AL 98).

- 3.2. EN LOS ARTÍCULOS REFERENTES AL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. (3, 79, 80, 91, 93, 129 AL 138, 188, 189, 197, 203, 207, 208, 210, 217, 337).

ANÁLISIS JURÍDICO A LA LEGALIZACIÓN VIGENTE EN MATERIA DE INCONFORMIDAD

Este tema lo estudiaremos en relación a las inconformidades que se presentan en Petróleos Mexicanos, debido a que es a lo que se aboca nuestra tesis.

El porqué nos interesa en especial PEMEX, es simplemente por que es la paraestatal más grande, productiva e importante del país y es quien necesita urgentemente una modificación en cuanto a la legislación en materia de inconformidades, ya que es quien más recibe dichos escritos, debido a que los contratos que celebra por lo general traen muy buenos beneficios para los proveedores y contratistas, así que de esta manera todos los solicitantes quieren ser los que obtengan la adjudicación del contrato y quienes quedan descalificados por la convocante, siguen peleando a través de la inconformidad la cual en muchos casos es importante y sólo trae como consecuencia el retraso del procedimiento licitatorio, por que a veces se suspende éste según lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es en estos supuestos donde existen perjuicios para PEMEX, por no haber una reglamentación suficientemente basta para regular la inconformidad y solo se le dedican cuatro artículos, quedando lo demás al arbitrio de quien resuelva la inconformidad, teniendo como apoyo la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es inaplicable a nuestra materia y es justamente esto lo que trataremos de demostrar, haciendo un análisis a ambas legislaciones en los artículos que consideremos más trascendentes.

El punto de partida para desarrollar nuestra teoría es que el espíritu del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), es el de darle los pasos a seguir a todos aquellos procesos civiles que por lo general duran algunos meses en llegar a su fin, esto es bien justificado y necesario para el detallado estudio de los documentos o cualquier medio de prueba que ofrezcan las partes en el proceso, aparte de los alegatos que también son una fase en dicho proceso, en fin el CFPC nos ofrece periodos para cada cosa y que no se ajustan a lo pensado en el procedimiento de inconformidad, el cual, tiene la urgencia de ser resuelto a la brevedad posible, no pudiendo esperar todas las etapas y exigencias del CFPC.

A nuestro parecer la inconformidad pudiera estar contemplada dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como un procedimiento especial, esto sería más lógico ya que estaría regulada por una ley de la misma materia y no por un Código de materia civil que se encuentra en un ámbito diferente, tal y como pasa en los contratos que celebra la Administración Pública que algunos son civiles regulados por el derecho privado y otros son administrativos regulados por el derecho público, así con este criterio no podemos pensar que a las inconformidades derivadas de los contratos administrativos se les marque como supletoriedad a una ley que pertenece al derecho civil.

Ahora bien comenzaremos con nuestro análisis a los artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, posteriormente lo haremos relativamente con los artículos del CFPC correspondientes.

3.1. EN LOS ARTÍCULOS REFERENTES A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS (13, 28 AL 37, 95 AL 98).

El primer artículo para analizar es el número 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que nos marca la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles y es de él de donde se desprende nuestro objeto de estudio, es por ello que es de suma importancia citarlo:

" ART.13.- En lo previsto por esta Ley, serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Aquí encontramos lo que a nuestro parecer es el primer error de nuestra Ley, no todo el artículo es erróneo, ya que el primer enunciado nos marca una supletoriedad lógica debido a que del Código Civil se extraen figuras como todo lo referente a los contratos (arrendamiento, compraventa, prestación de servicios, etc.), de esta manera se justifica la utilidad de la supletoriedad, pero en cuanto al segundo enunciado referente a la supletoriedad del CFPC podría existir un cambio y hablar mejor de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos quien a su vez tendría que reformarse para contener en ella al procedimiento de inconformidad como un procedimiento especial tal y como sucede en diferentes códigos que le dedican una parte a los casos especiales de su materia.

La supletoriedad que nos marca este artículo en su segundo enunciado es para todo lo no previsto en nuestra ley, no solamente en materia de inconformidades, pero conociendo la Ley de todos modos no es operante en ella ya que en ésta se contiene lo relativo a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones,

arrendamientos, servicios y obras públicas, así como lo referente a los procedimientos y contratos de la misma materia, también trata a la licitación pública y sus excepciones, contiene de igual manera las infracciones y sanciones por infringir la propia ley y por último nos habla del recurso; vemos así que en ninguna parte se requiere de lo dispuesto en el CFPC. Es por eso que existe inaplicabilidad del mismo a la ley y en el análisis de los siguientes artículos a demás de la comparación entre ellos nos dará como resultado el sustento a nuestra teoría.

El artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es uno de los más importantes ya que él nos indica cuales son las formas, servicios y la obra pública, siendo estas las siguientes:

- Por licitación pública.
- Por invitación restringida, que a su vez comprende, la invitación, a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso y la adjudicación directa.

Los casos antes mencionados ya se han explicado en su momento, ahora solo nos sirven para dar a notar la importancia del artículo al que pertenecen.

Efectivamente el artículo 28 del que hacemos referencia, nos indica los procedimientos de contratación, pero no es suficiente solo esto, sino además lo dispuesto en el artículo 29 de la misma Ley, que a la letra dice:

" ART.29.- Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente..."

Aquí tenemos otro de los requisitos que se necesitan para poder contratar además éste artículo nos indica una limitación para las entidades y dependencias para poder celebrar contratos, es decir, al estar sujetas dichas entidades y dependencias a la

aprobación de su saldo no pueden realizar contratos libremente y tienen que atenderse a la aprobación del Ejecutivo Federal para así poder lanzar su convocatoria pública.

Siguiendo con nuestra numeración llegamos al artículo 30 de la misma Ley, el cual trata de ampliar un poco lo dispuesto en el artículo 28 sobre la licitación pública, diciendo:

" ART.30.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública..."

Claro está, que la licitación pública es importante, tanto en la Ley como dentro de los contratos administrativos, es por eso que se le dedican otros artículos para explicarla y reglamentarla como el mencionado artículo 30.

Ahora bien el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, nos sigue hablando de las licitaciones y nos indica cuales pueden ser éstas: Licitaciones Nacionales e Internacionales y los requisitos de cada una se basan dependiendo de la materia de éstas ya sean de obra pública o de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El porqué de esta división en cuanto a las licitaciones públicas, es que, en algunos casos las empresas nacionales no cuentan con los bienes que se necesitan adquirir, arrendar o bien no pueden prestar el servicio requerido, así como no cuentan con la maquinaria para realizar la obra pública requerida por la convocante y aún así, las empresas pueden contar con lo requerido por las entidades, pero esto sino es suficiente para garantizar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para el Estado, es por eso que se necesita la intervención de personal extranjero mediante licitaciones internacionales.

Nuestro siguiente artículo es el 32, que nos habla de las convocatorias para las licitaciones y que textualmente nos dice:

" ART.32.- Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, y contendrán..."

En este artículo se reglamentan perfectamente bien las convocatorias, su contenido, sus plazos y en general los requisitos que deberán cumplir los interesados en las licitaciones, dichas convocatorias se clasifican en dos grandes materias, la primera corresponde a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, la segunda comprende únicamente a la obra pública, así que dependiendo de la materia en la convocatoria será el contenido y los requisitos de ésta.

Por otra parte el artículo 33 del mismo ordenamiento nos habla del siguiente paso para participar en las licitaciones y que es la adquisición de las bases que serán emitidas por las dependencias y entidades que celebren las licitaciones, las cuales, se elaborarán bajo lo dispuesto en las veintinueve fracciones de éste artículo; las seis primeras se refieren al contenido mínimo de todas las bases; las once siguientes tratan de los requisitos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por último las doce fracciones restantes nos muestran los puntos que los participantes deben cumplir en materia de obra pública; No olvidemos que los requisitos que nos marca éste artículo son los mínimos que deben contener las bases, no debiendo omitir ninguno, así las entidades y dependencias podrán adherir cualquier requisito que ellas consideren necesario.

Ligado a este artículo, nos encontramos al número 34 de ésta Ley, que encierra en su contenido el derecho de los interesados a participar en las licitaciones, diciendo:

" ART.34.- Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su proposición..."

En este momento es en donde a los interesados se les da el nombre de licitantes, de aquí en adelante competirán entre ellos por adjudicarse el contrato en disputa mediante sus propuestas económicas y técnicas, las mismas que serán evaluadas por la convocante.

Este artículo es la línea divisoria entre lo que se necesita antes de una licitación y lo que sucede dentro del transcurso de la misma, a demás nos indica los plazos tanto para la presentación como para la apertura de proposiciones además los casos en que éstos podrán ser modificados.

También existe la posibilidad de que la convocante modifique los plazos u otras cuestiones en la convocatoria y en bases de la licitación, esto se menciona en el artículo 35 de la Ley, el cual indica:

" ART.35.- Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación..."

Tenemos dos aspectos, el primero corresponde a la convocatoria y su posible modificación, la cual se hará a través de los mismos medios que se utilizan para realizar la publicación de la convocatoria, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha en que se llevo a cabo la presentación y apertura de posiciones.

El segundo aspecto corresponde a la modificación de las bases, que debe publicarse en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, con la misma anticipación que en la convocatoria, salvo que las modificaciones se realicen dentro de la junta de aclaraciones, en donde deben estar presentes los licitantes, en este supuesto la convocante no está obligada a publicar las modificaciones a las bases. Las modificaciones de las que hemos hablado no podrán consistir en la sustitución o variación sustancial del objeto de la licitación.

Por otro lado el artículo 36 contiene la manera en que se hará la entrega de las proposiciones de los licitantes, siendo la siguiente:

" ART.36.- En las licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas."

Vemos que son requisitos muy sencillos de cumplir para los licitantes que ya han comprado las bases y deben presentar sus propuestas a la convocante, de tal forma que la persona que no cumpla con lo dispuesto por éste artículo no podrá participar en la licitación ya que no serán aceptadas sus propuestas; Pero aquellos que entreguen sus propuestas de acuerdo a nuestro artículo 36 participarán en la licitación, algunos quedarán descalificados en la primera etapa de apertura de propuestas técnicas, otros se descalificarán en la segunda etapa de apertura de proposiciones económicas y sólo a uno se le adjudicará el contrato, en relación a este último aspecto el artículo 37 de esta Ley nos indica lo siguiente:

" ART.37.- Las dependencias y entidades, a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública..."

Este precepto legal obliga a la convocante a comunicar el fallo de la licitación que ha realizado, para que así cualquier interesado tenga conocimiento del mismo; Este artículo no es uno de los más relevantes de la Ley, pero nos sirve para darnos cuenta, como ya ha pasado en otros artículos que hemos analizado, que las entidades o dependencias convocantes también tienen obligaciones que cumplir o lineamientos de los cuales no pueden hacer caso omiso, de esta manera la Ley nos enseña que regula tanto a los licitantes, como a las entidades y dependencias convocantes y les da los lineamientos dentro de los cuales deberán regirse para el buen desempeño de las licitaciones públicas, de las invitaciones restringidas y de los contratos que celebra la Administración Pública con los particulares.

Hasta éste momento en que hemos analizado algunos artículos, que a nuestro criterio son fundamentales dentro de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, no vemos la aplicación que debería de tener el Código Federal de Procedimientos Civiles como Ley supletoria, simplemente porque no hemos encontrado punto de relación entre ambos.

Continuando con nuestro análisis a la Ley nos encontramos al artículo 95, el cual hace referencia al único medio de defensa que existe para los particulares en contra de los actos ilícitos que realicen las entidades y dependencias convocantes, por eso es necesario citarlo:

" ART.95.- Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado..."

Este párrafo del artículo 95 nos indica que el medio de defensa al que se refiere podrá hacerse valer por cualquier interesado, es decir, no solo por aquellos que participen en las licitaciones o contratos administrativos sino por cualquier persona que tenga algún tipo de interés relacionado con la Administración Pública en cuanto a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, que ésta solicite, a demás que aquí se contiene el primer requisito de la inconformidad, siendo éste el presentarla por escrito ante la Contraloría dentro del plazo indicado.

Siguiendo con la cita de éste artículo tenemos:

"... Al escrito de inconformidad podrá acompañarse, en su caso, la manifestación aludida en el párrafo precedente, la cual será valorada por la Contraloría durante el periodo de investigación..."

Encontramos dentro de éste otro párrafo del artículo citado, la posibilidad y no obligación de presentar la manifestación aludida que será analizada dentro de los 45 días que marca la ley para realizar las investigaciones del asunto, aquí se muestra la flexibilidad de nuestra Ley de Adquisiciones al darle la opción al inconforme de presentar o no la manifestación aludida, dicha flexibilidad de ninguna manera la podemos encontrar en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que éste exige pruebas y los preceptos violados para poder demostrar los hechos de las partes, esta es una de las muchas diferencias que existen entre dichos ordenamientos.

Lo anterior de ninguna manera se presta para realizar inconformidades sin fundamentos, ya que para esto la Ley nos dice como ya lo hemos visto anteriormente, que los hechos que contienen las inconformidades se realizan bajo protesta de decir verdad, sancionándose a aquel que declare hechos falsos, así bien que de cierto es que basta sólo con la palabra plasmada en el escrito de inconformidad para que ésta de inicio al procedimiento.

El último párrafo de este artículo advierte:

"...Transcurrido los plazos establecidos en este artículo, precluye para los interesados el derecho a inconformarse..."

Sería muy reiterativo comentar este párrafo ya que es del todo claro, pero existe una palabra dentro de éste, que sólo se usa en materia administrativa y es precluye la cual tiene su sinónimo en materia civil que es prescribe, vemos que ni siquiera el lenguaje es el mismo en estas dos materias.

Pasando a nuestro siguiente precepto legal, hemos visto con anterioridad que en él se contiene el plazo para realizar investigaciones correspondientes a las inconformidades y este es de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que aquellas se inicien; Esto se plasma en el primer párrafo del artículo 96 de esta Ley, el cual para su siguiente párrafo nos indica:

"...Las dependencias y entidades proporcionarán a la Contraloría la información requerida para sus investigaciones, dentro de los ocho días naturales siguientes contados a partir de la recepción de la respectiva solicitud..."

Lo anterior nos da a notar la prontitud con que se pretende resolver las inconformidades, ya que el plazo que exige éste artículo es de los más cortos en cualquier legislación, tomando en cuenta que se trata de rendir un informe de las

circunstancias del procedimiento de licitación, como lo son: La etapa en que se encuentra el procedimiento, si existe ya un ganador, si existe algún tercero perjudicado por la inconformidad, los motivos de descalificación del inconforme, etc.

Dicho artículo en su último párrafo contiene lo siguiente:

"...Durante la investigación de los hechos a que se refiere el párrafo anterior, podrá suspenderse el proceso de adjudicación..."

Para cumplir con ésta regla existen dos supuestos que también contiene el mismo artículo 96 y son:

Que existan o pudieran existir actos que contravengan cualquier disposición de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o bien de las disposiciones que de ésta se deriven y que con la suspensión no se cause perjuicio alguno al interés público, a demás, que tampoco se contravengan disposiciones de orden público, o bien, si de continuar con el procedimiento licitatorio, se puedan producir daños o perjuicios a la dependencia o entidad convocante.

Estos dos supuestos deben estar incluidos juntos para poder suspender cualquier procedimiento licitatorio, de lo contrario no opera la suspensión del procedimiento.

Antes de terminar con el análisis de nuestra Ley, no podemos omitir al artículo 97 que es muy importante ya que en él se contienen los efectos o consecuencias de las resoluciones de aquellas inconformidades interpuestas en contra de las entidades y dependencias, por eso es de gran importancia citarlo a continuación:

" ART.97.- La resolución que emita la Contraloría... tendrá por consecuencia:

- I. La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley;**
- II. La nulidad total del procedimiento, o**
- III. La declaración de improcedencia de la inconformidad."**

De aquí se desprende la importancia de nuestro artículo, debido a que las dos primeras fracciones son las que obviamente perjudican a PEMEX, la paraestatal a la cual nos hemos enfocado, ya que de resultar procedente la inconformidad, se tiene por no válido todo lo realizado en el procedimiento licitorio, ya sea en su totalidad o desde el o los actos irregulares.

En este caso PEMEX tiene la obligación de reanudar el procedimiento, que si es desde el inicio tendrá que elaborar una nueva convocatoria, quizás nuevas bases, otra junta de aclaraciones, en fin todo un procedimiento nuevo; Los daños o perjuicios que esto conlleva son en ocasiones muy graves, dependiendo de la importancia y urgencia del objeto del contrato que se pretende realizar, existe en ocasiones en que se ha llevado a cabo la adjudicación del contrato, incluso, se realiza parte del mismo y al momento en que se resuelve la inconformidad siendo ésta procedente, se tiene que nulificar la licitación en parte o en su totalidad, causando grandes daños y perjuicios tanto a PEMEX como a la empresa ganadora del concurso a quien se le tiene que quitar la adjudicación del contrato.

Todo esto pasa como resultado tanto de la escasa reglamentación en materia de inconformidades, como también por inaplicable supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles que más allá de ayudar o complementar a nuestra Ley, provoca una gran confusión o incertidumbre al tratar de aplicarlo en aquello que la Ley no cumpla.

Por último tenemos al artículo 98 de la Ley, que contiene a nuestro criterio la diferencia más notable del espíritu de los dos ordenamientos que en éste capítulo se analizan es por ello que es de suma importancia transcribirlo enseguida:

**** ART.98.- El inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados y acompañar la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad.***

La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones legales aplicables.*

Observamos en el artículo dos pedimentos de la autoridad, la protesta de decir verdad y los documentos que sustenten los hechos, aquí es donde surge el problema, debido a que en todos los casos estos documentos están en poder de PEMEX quien es la convocante, provocando que los inconformes sólo puedan presentar copias fotostáticas simples de los documentos como sustento de sus hechos, lo cual no es permitido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, quien exige documentos originales o copias certificadas como sustento de los hechos que se pretenden probar, aquí surge una de los tantos inconvenientes por aplicar el Código antes mencionado.

Por otra parte es importante mencionar que la falta de protesta es una de las causas más comunes de los desechamientos de inconformidades, algo tan sencillo, pero a la vez importante, ya que como lo indica el último párrafo de este artículo, la manifestación de hechos falsos será sancionable según las normas legales aplicables.

Hemos realizado una recopilación de algunos de los artículos de mayor trascendencia dentro de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que nos permiten ver la esencia de la misma y así de esta manera poder compararla con el Código Federal de Procedimientos Civiles y saber si estos son compatibles.

A continuación analizaremos de la misma manera y con el mismo razonamiento algunos de los artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.2. EN LOS ARTICULOS REFERENTES AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. (3,79,80,91,93,129 al 138, 188, 189, 197, 203, 207, 208, 274, 281, 337).

En la recopilación de los siguientes artículos se notará la esencia del Código Federal de Procedimientos Civiles, la cual compararemos con la de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, por esta razón hemos elegido artículos que puedan tener relación entre ambos ordenamientos y observar si son o no compatibles entre sí.

Comenzaremos analizando el artículo 3 del Código al cual hacemos referencia y que a la letra dice:

" Art. 3. - las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demanda. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso..."

Esta regla contenida en el artículo es indiscutiblemente esencial para cualquier procedimiento civil ya que trata de dar las mismas oportunidades a cada una de las partes en un proceso, es decir, las partes serán juzgadas con los mismos razonamientos, principios y métodos que el código manifiesta en su capítulo segundo, referente a las obligaciones y responsabilidades de las partes, dentro del libro primero.

Ahora nos encontramos con el artículo 79 del Código, el cual nos dice:

" ART.79.- ...Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes."

Nos damos cuenta que los tribunales, toman en consideración la complejidad que puede existir en los procedimientos civiles y es por esta razón que están abiertos a la posibilidad de que en cualquier momento del juicio pueda presentarse una prueba que ayude a esclarecer los hechos del litigio; Podemos observar el tipo de duración de los procedimientos civiles, los cuales, suelen ser largos y complejos en comparación con los contenidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que deben ser resultados a la brevedad posible, en el caso de PEMEX por ejemplo, el procedimiento de inconformidad tiene un promedio de 50 días para ser resuelto y las pruebas que se ofrecen son muy pocas (documentales y en su caso dictamen técnico).

De esta manera tenemos que dicho artículo 79 no tiene una gran relevancia dentro de los procesos de la Ley de Adquisiciones.

Siguiendo con nuestro análisis nos encontramos con lo dispuesto en el artículo 80 del mismo ordenamiento, el cual manifiesta:

" ART.80.- Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquiera diligencia probatoria, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos..."

De nueva cuenta aquí se nota la intervención de los tribunales, esta vez, el artículo les da la facultad de realizar diligencias, para de esta manera tener más elementos que ayuden en el esclarecimiento de los procedimientos, por otra parte, en la Ley de Adquisiciones no existen tribunales que resuelvan los conflictos que en ella se

susciten, quien se encarga de resolver estos conflictos en la Contraloría, quien no tiene carácter de tribunal y según el artículo 80 son a éstos a quienes se les otorgan las facultades contenidas en él, es decir, que la Contraloría no podría hacer uso de éste artículo por no tener las características de un tribunal.

El siguiente precepto por analizar en el artículo 91 del CFPC, el cual citamos a continuación:

" ART.91.- Los daños y perjuicios que se ocasionen a tercero, por comparecer o exhibir cosas o documentos, serán indemnizados por la parte que ofreció la prueba, o por ambas, si el tribunal procedió de oficio; sin perjuicio de lo que se resuelva sobre la condenación en costas..."

Aquí tenemos un caso muy parecido al de las inconformidades en las cuales existe ya un ganador de la licitación, quien en este supuesto es el tercero perjudicado, al cual, se le otorga derecho de audiencia para que se exponga lo que a su derecho convenga; Este es un caso parecido al de el artículo anterior, la diferencia estriba, en que lo dispuesto en el artículo 91 es en relación a la comparecencia de un tercero en el juicio y no al derecho de audiencia otorgado al mismo.

De esta manera nos damos cuenta que nuestro artículo 91 no tiene aplicación a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Continuamos ahora con el artículo 93 del CFPC, que contiene lo siguiente:

" ART.93.- La ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión;***
- II. Los documentos públicos;***
- III. Los documentos privados;***
- IV. Los dictámenes periciales;***
- V. El reconocimiento o inspección judicial;***
- VI. Los testigos;***

- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y**
VIII. Las presunciones."

La ley nos muestra en este artículo todas aquellas pruebas que pueden ser admitidas en un juicio, de estas pruebas solo se utilizan normalmente los documentos públicos, como son los poderes notariales de los representantes de las empresas licitantes, los documentos privados que son las propuestas tanto técnicas como económicas de los licitantes y en ciertas ocasiones los dictámenes periciales que se utilizan para corroborar los hechos técnicos aportados por los licitantes o inconformes según sea el caso, lo anterior hablando en materia de Adquisiciones, arrendamiento, servicios y obra pública, relacionadas con la Administración Pública, pero existe un punto que es importante mencionar y es que en el caso de las inconformidades, los inconformes presentan sus pruebas documentales en copias fotostáticas simples las cuales no reúnen los requisitos ni si quiera de documentos privados y son aceptadas para el desarrollo del procedimiento de inconformidad, esto no sería posible si nos apegáramos al artículo del cual hacemos referencia, ya que las fotocopias no son considerados como medio de prueba al menos de que sean cotejadas con sus originales al momento de ser ofrecidas.

En resumen si el artículo 93 se aplicara en materia de inconformidades, la Contraloría debería desechar todas las inconformidades o pedir en su caso a PEMEX que es la convocante, que envíe los originales para cotejarlos con las copias ofrecidas por los inconformes, esto traería como consecuencia un retraso en dicho procedimiento y con seguridad se causarían daños o perjuicios a PEMEX por dicho retraso.

Debido a lo anterior tenemos que aclarar que para la Ley un documento público y que es un documento privado, para ello analizaremos los artículos del 129 al 138 de nuestro Código.

El artículo 129 nos dice cuales documentos son considerados como públicos, siendo los siguientes:

**" ART. 129.- Son documentos públicos, aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.
La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."**

Claramente el artículo nos explica las características que debe reunir un documento público, así que, para poder reconocerlos debemos observar en ellos, sellos, firmas, signos y ver si quien lo expide es un funcionario público revestido de fe pública, esto último de vital importancia.

Este artículo sirve en cualquier ámbito o materia, pero no influye en el desarrollo de los procesos ya que de antemano el juzgador sabe cuales son los documentos públicos.

En el caso de las inconformidades en PEMEX este artículo si tiene importancia pero como ya se dijo antes, no altera el procedimiento en ningún sentido, es por ello que resulta difícil pensar que debido a éste artículo u otros como él, se justifique la supletoriedad del CFPC contenida en el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Para saber cuales son los funcionarios públicos que pueden expedir documentos

públicos, tenemos el artículo 130 que dice:

" ART. 130.- Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y Territorios, o de los municipios, harán fe en el juicio sin necesidad de legalización."

Se puede observar en el artículo anterior, que encierra todas las esferas en las cuales existen autoridades de diferente jerarquía, pero todas sin excepción, pueden expedir documentos públicos y que además dichos documentos con su sola presentación, harán fe en el juicio.

Los documentos públicos son de tal importancia que por ejemplo en PEMEX se reciben los originales con una copia para cotejarlos debidamente y en ese mismo momento de ser posible se devuelven a quien los presenta, esto sucede por lo menos en materia de inconformidades.

El siguiente artículo ya ha sido derogado del CFPC:

" Art.131.- Derogado (Publicado en el diario Oficial de la Federación el 12 de Enero de 1998)."

Sabemos que no solo existen documentos públicos en nuestro idioma, para esta situación el artículo 132 nos indica:

" Art.132.- De la traducción de los documentos que se presenten en idioma extranjero, se mandará dar vista a la parte contraria, para que, dentro de tres días, manifieste si está conforme. Si lo estuviere o no contestare la vista, se pasará por la traducción; en caso contrario, el tribunal nombrará traductor."

En este precepto encontramos un derecho otorgado a la parte contraria de aquella que ofrece un documento público en idioma distinto al español, además tiene la opción de mostrar su desacuerdo por dicha traducción, dentro de un plazo de tres

días, contados a partir de aquel en que es recibido el documento, para que el tribunal nombre un nuevo traductor.

Todo lo anterior trae beneficios a cualquier procedimiento ya que lo agiliza, al traducir el documento, en PEMEX se aplica lo dispuesto por este artículo, pero no tanto como fundamento jurídico sino más bien por costumbre basada en lógica.

Por otra parte el artículo 133 nos explica cuales son los documentos privados:

" Art.133.- son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129."

No hay mucho que agregar a este artículo solo existe un requisito que cumplir para que cualquier escrito se coloque en el supuesto anterior y es el simple hecho de ser considerado como documento, para comprender más a fondo esta explicación, debemos entender por documento, cualquier carta, diploma, relación u otro escrito que contiene lo relativo acerca de un hecho, o bien, es un escrito que sirve para comprobar algo.

Todos los escritos que reúnan estas características serán considerados como documentos privados y se tomarán en cuenta como prueba en juicio.

Continuando con el artículo 134 del CFPC notamos en él, la igualdad jurídica que el Código ofrece a las partes, por ello es importante citarlo:

" Art.134.- Siempre que uno de los litigantes pidiera copia o testimonio de parte de un documento o pieza que obre en las oficinas públicas, el contrario tendrá derecho de que, a su costa, se adicione con lo que crea conducente del documento o pieza."

La igualdad jurídica que muestra nuestro artículo, es el claro reflejo que se desprende de la esencia del Código, al otorgar el derecho de poseer los mismos elementos dentro del juicio a las partes, dicha igualdad en el caso de las

inconformidades en PEMEX, a veces, no se cumple, debido a que por ejemplo, cuando se recibe una inconformidad, la Contraloría corre traslado a PEMEX y al tercero perjudicado, si este último existe, pero cuando se recibe el informe circunstanciado por parte de PEMEX, éste no es enviado al inconforme, ni al tercero perjudicado es decir, PEMEX conoce los hechos y peticiones tanto del inconforme como del tercero perjudicado, pero no pasa lo mismo del lado contrario, cuando PEMEX explica el porqué de sus motivos de descalificación del inconforme dentro del informe circunstanciado de hechos, el inconforme y el tercero no tienen conocimiento de ello, por no haberles corrido traslado la Contraloría; Aquí se aprecia una desigualdad jurídica dentro del proceso que favorece a la convocante.

Lo anterior no es de suma importancia por no tener consecuencias graves, ya que la Contraloría es la encargada de resolver las inconformidades y basta que ella tenga los elementos necesarios para poder emitir una resolución apegada a derecho.

Existen ocasiones en que los documentos no se encuentran al alcance inmediato de las partes, para estos casos el artículo 135 nos dice:

" art.135.- Los documentos existen en un lugar distinto de aquel en que se sigue el negocio, se compulsarán a virtud de despacho o exhorto que dirija el tribunal de los autos al juez de Distrito respectivo, o, en su defecto, al del lugar en que aquellos se hallen."

Con el artículo anterior se da a notar la preocupación del legislador por tratar de reunir todos los elementos posibles para que sean resueltos los procedimientos y es por esa razón que faculta al tribunal para exhortar al juez correspondiente a compulsar los documentos que se encuentren en lugar distinto de aquel en donde se sigue el negocio, o bien en su defecto al del lugar en que los documentos se hallen.

De esta manera se facilitan las cosas para que el juzgador resuelva el litigio de una manera más precisa.

Hay una regla muy importante para que los documentos privados sean aceptados en juicio, de ello nos habla el artículo 136.

" Art. 136 Los documentos privados se presentarán originales, y, cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señalen los interesados."

La regla contenida en este artículo es muy clara, no se acepta como documento privado a la fotocopia simple, dichos documentos se presentan en original y solo en caso de excepción se compulsarán, esto es contrario a lo que en la práctica sucede en la Contraloría Interna de PEMEX, la cual, acepta como prueba de los hechos contenidos en la inconformidad, a las fotocopias simples que ofrecen los inconformes junto con su escrito, de esta forma la Contraloría se respalda solo con la protesta de decir verdad que la Ley de Adquisiciones exige en su artículo 98, con esto notamos la flexibilidad que otorga la Contraloría actuando de buena fe, en relación a las partes del proceso, dicha flexibilidad, no se observa en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aquí se observa otra de las grandes diferencias entre ambos ordenamientos.

El artículo 137 nos habla del supuesto en el cual los documentos se encuentran en ciertos lugares, veamos en cuales son y que sucede en este caso:

" Art. 137.- Si el documento se encuentra en el libro o papeles de casa de comercio o de algún establecimiento industrial, el que pida el documento o la constancia deberá fijar con precisión cuál sea, y la copia testimonial se tomará en el escritorio del establecimiento, sin que los directores de él estén obligados a llevar al tribunal los libros de cuentas, ni a más que presentar a las partidas o documentos designados."

De lo anterior se desprende una condición para aquella parte en el proceso que solicite un documento o su copia testimonial, siendo esta, la de precisar con exactitud en donde se encuentra dicho documento, solo así se le otorgará la copia testimonial, de no ser de esta manera, el director de la casa de comercio o del establecimiento industrial, no estará obligado a presentar el documento solicitado por la contraparte.

Aquí se trata de proteger los documentos que son muy importantes para el establecimiento, ya que no se puede correr el riesgo de que estos se extravíen causando un perjuicio a dicho establecimiento.

Terminando con el tema de los documentos citaremos al artículo 138 del Código y que a la letra dice:

" Art.138.- Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento privado. Para este cotejo se procederá con sujeción a lo que se previene en el artículo IV de este título."

Por lo general se hace valer el contenido de este artículo por costumbre o por seguridad de que las firmas, letras o huellas digitales sean auténticas, lo anterior se realiza en cualquier ámbito, incluso en la Contraloría Interna de PEMEX, en donde se cotejan los poderes notariales en los cuales se acredita a cierta persona física para ser la representante legal de la empresa licitante o inconforme según sea el caso.

Analizando otro punto en el Código, tenemos al artículo 188 que nos indica:

" ART.188.- Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia."

Lo anterior es una ampliación del artículo 93 en su fracción VII, referente a los medios de prueba; como podemos ver el artículo 188 nos da una gran amplitud en

cuanto a los medios probatorios establecidos, ya que no todos los hechos o circunstancias se pueden encontrar en documentos, testigos, dictámenes periciales, etc.

En diversas ocasiones los hechos o circunstancias sólo se encuentran plasmados en fotografías, notas taquigráficas, cintas de vídeo, disquetes, discos compactos, minidisc, cintas de audio, etc. Estos medios de prueba deben ser analizados por las autoridades para demostrar su autenticidad y validez, de esta manera serán considerados como medios de prueba en un juicio, con esto se habrá la posibilidad de tener más elementos para poder resolver los juicios.

No obstante que este artículo es de suma importancia para los procesos, no es de gran utilidad dentro de los procedimientos que se llevan a cabo en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ya que dentro de esta los principales medios probatorios son los documentos y los dictámenes técnicos, de esta manera aunque el artículo 188 es muy trascendente en cuanto a los medios de prueba, no es muy útil dentro de nuestra Ley Administrativa.

Recordemos lo que anteriormente mencionamos, con relación a como se ofrecen las pruebas que acompañan al escrito de inconformidad, siendo a través de fotocopias simples, lo cual según el artículo 188 no lo contempla, aún cuando menciona que se pueden presentar toda clase de elementos aportados por la ciencia; La fotocopia si es un descubrimiento hecho por la ciencia, pero no se le puede tomar en cuenta sin ser cotejada con su original, ya que esta puede ser alterada o corregida, así que, la fotocopia no puede considerarse un medio probatorio por si sola, de acuerdo con lo previsto en el Código, así que de éste análisis se desprende otra de las grandes diferencias que existen entre estos dos ordenamientos.

Es el turno de analizar al artículo 189, quien nos habla de la facultad que tiene el tribunal para nombrar un perito que le ayude a saber si los medios de prueba mencionados en el artículo anterior, son legítimos, para así poder considerarlos como tales; Al respecto nuestro artículo nos indica:

" ART. 189.- En todo caso en que se necesiten conocimientos técnicos especiales para la apreciación de los medios de prueba a que se refiere el capítulo, oirá el tribunal el parecer de un perito nombrado por él, cuando las partes lo pidan o él lo juzgue conveniente."

Existe una facultad que otorga este artículo, tanto para las partes como para el tribunal, de pedir al tribunal que nombre a un perito, o bien, que el propio tribunal si así lo juzga conveniente, nombre a uno. Esto es muy frecuente, ya que la parte contraria a aquella que ofrece la prueba, por lo regular trata de demostrar la supuesta falsedad de dichas pruebas, así este artículo se convierte en un derecho para cualquier parte y una facultad para el tribunal.

El contenido de este artículo es de vital importancia para demostrar la autenticidad de las pruebas contenidas en el artículo 188, o por el contrario, demostrar que dicha prueba ofrecida por la contraparte es totalmente falsa.

Por lógica podemos decir ahora, que si el artículo 188 no tiene aplicación dentro de la Ley de Adquisiciones, por no presentarse este tipo de medios de prueba en ella, tampoco será de gran importancia nuestro artículo 189 que está íntimamente ligado al anterior.

Ahora pasamos hasta el artículo 197 del Código, referente a la valuación de la prueba y que a la letra indica:

"ART. 197.- El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."

Vemos aquí la libertad que el Código le concede al tribunal, para que, una vez reunidas todas las pruebas ofrecidas por las partes, éste las analice ampliamente y las confronte unas con otras para que de esta manera valore cada una de ellas.

En la Ley de Adquisiciones existe un artículo similar al ahora comentado, siendo el 96 que en su primer párrafo le concede a la Contraloría un término para que realice las investigaciones correspondientes de 45 días naturales, es lógico pensar que dichas investigaciones se basan en las pruebas que ofrecen las partes de la Contraloría; Como podemos notar en ambos casos los artículos se refieren a la misma idea, aunque no lo hagan con igualdad de palabras, pero la finalidad es una sola, que ambas autoridades puedan estudiar y valorar las pruebas que tengan en su poder, para así evaluar cada una y resolver el procedimiento.

En resumen encontramos que el artículo 197 del Código no es aplicable como supletorio a la Ley de Adquisiciones, debido a que dicha Ley ya reglamenta por sí misma la situación contenida en el Código antes mencionado.

Dentro del capítulo de valuación de las pruebas antes mencionado nos encontramos también a los documentos públicos en diversos artículos entre los cuales el artículo 203 nos dice:

" ART. 203.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa..."

El planteamiento que observamos en el artículo en cita, es condicional para que los documentos privados puedan formar prueba de los hechos contenidos en él, la condición es muy clara, si el documento se ofrece como prueba en contra de su autor, valdrá como tal dentro de juicio; Ahora sólo nos queda por explicar a quien se le considera como autor de un documento, así que, éste será aquél por cuya cuenta haya sido elaborado, es decir, no importa quien lo realice, sino, a nombre de quien se realiza, aunque en la mayoría de las veces quien lo elabora lo hace para dejar plasmados hechos que sólo a él involucran.

Lo anterior de aplicarse como artículo supletorio en la Ley de Adquisiciones sería muy perjudicial, ya que todas las inconformidades presentadas ante la Contraloría se acompañan con documentos privados para apoyar sus propios hechos declarados dentro de la inconformidad; es lógico pensar que aplicando el artículo 203 del Código supletoriamente, no se debería admitir ningún documento privado que acompañe al escrito de inconformidad, significando esto, que los inconformes se vean imposibilitados para demostrar sus hechos.

Vemos con esto, que existe otra inconveniencia para aplicar el Código como materia supletoria a la ley de Adquisiciones, que más que suplir alguna falta de reglamentación en la norma, causa un problema en el procedimiento de inconformidad contemplado en dicho ordenamiento administrativo.

Continuando con los documentos, debemos mencionar que existen copias de los mismos y el artículo 207 nos habla al respecto:

" ART.207.- Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conforme a las reglas precedentes; pero si se pone en duda la exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron. "

Es evidente que la interpretación del artículo, nos lleva a cabo a deducir que las copias no hacen prueba por si mismas en juicio, solo cuando existen sus originales y si existe alguna duda en cuanto a lo contenido en ellas, deberán ser cotejadas con sus respectivos originales; el manejo de las copias en ocasiones es necesario por la importancia de los originales, o bien, por que estos no se encuentren en libre acceso por estar dentro de libros de comercio, o por cualquier otra situación justificada, entonces se utilizan dentro del juicio copias de los originales.

Hablando ahora de las copias es evidente que el artículo hace referencia a las copias certificadas y no a las copias fotostáticas que son utilizadas en el procedimiento de inconformidad, así que de ninguna manera puede pensarse que éste artículo es el fundamento para tal caso, de esta manera tenemos que tampoco este artículo es útil supletoriamente para la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

El artículo 208 esta íntimamente relacionado con el 203, es por ello que se cita a continuación:

" ART.208.- Los escritos privados hacen fe de su fecha, en cuanto ésta indique un hecho contrario a los intereses de su autor."

Quizás resulte un poco reiterativo nuestro artículo 208 en relación a lo dispuesto por el artículo 203, pero podemos pensar que los legisladores trataron de precisar aún más el asunto de las fechas que contienen los documentos privados, diciendo que en tal caso sólo harán fe de las mismas, cuando éstas indiquen un hecho contrario a los intereses de su autor.

De esta manera el artículo 208, complemento del 203, no le deja al litigante alguna posibilidad de presentar un documento privado para demostrar sus propios hechos, cuando el autor del mismo sea el representado por el litigante.

Es momento de abarcar otro tema del Código referente a las formalidades judiciales, para ello es necesario recurrir al artículo 274 que al respecto dice:

" Art.274.- Las audiencias serán publicadas en todos los tribunales hecha excepción de las que a juicio del tribunal convenga, que sean secretas. El acuerdo será reservado".

Dentro del artículo se menciona una regla general y su excepción, como en casi todo el sistema legislativo en México las diferentes leyes otorgan derecho de audiencia, la cual por lo regular es pública, este artículo no es la excepción, nos indica que todas las audiencias serán realizadas publicamente y sólo cuando los tribunales consideren conveniente, serán secretas.

En el caso de la Ley de Adquisiciones no se da este supuesto, ya que todas las audiencias se realizan de manera secreta, por llamarlo así de alguna manera

porque la forma en que se llevan a cabo es solamente mediante escritos y no por la presencia de las partes, esto es, cuando el inconforme entrega su escrito es el único momento en que se presenta físicamente ante la Contraloría, a menos de que en lo posterior necesite consultar el expediente de su inconformidad, para ver como se esta llevando todo a cabo; en el caso de PEMEX que es la contraparte nunca se presente ante la Contraloría, sólo se encarga de mandar toda la documentación que la misma Contraloría le exija y también tiene la posibilidad de mandar a un representante legal para saber el estado que guarda el expediente; en el supuesto de que exista algún tercero perjudicado a este se le manda un escrito otorgándole derecho de audiencia,

el cual se cumple con que el tercero perjudicado envíe la documentación que a su derecho convenga, este a su vez también puede presentarse para revisar el expediente.

Como hemos visto en este procedimiento de inconformidad el derecho de audiencia es muy particular, en el que, las partes no se conocen físicamente, esto es totalmente opuesto a lo dispuesto por el Código en que las audiencias se realizan con las partes presentes.

Podemos concluir que cada ordenamiento tiene manera distinta de realizar sus audiencias para sus procedimientos, así que como a sucedido en ocasiones anteriores, tampoco existente, similitud en las audiencias, por tal motivo, es imposible aplicar este precepto como materia supletoria, ya que no se ajusta a los intereses de la Ley de Adquisiciones.

Pasamos ahora a otro tema más que incumbe a los dos ordenamientos y que el artículo 281 nos habla de ello:

" Art.281.- Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los domingos y aquellos que la Ley declare festivos. Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve".

En el caso contrario, podemos decir que, serán días hábiles los días lunes, martes, miércoles, jueves, viernes y sábado, en cuanto a los días festivos son los que marca la Ley Federal del Trabajo; es lógico pensar que si no se cumplen estos tiempos el tribunal estará violando este artículo bien ahora si lo compramos con lo que sucede en la Contraloría Interna de PEMEX, veremos que esta tiene tiempos diferentes a los

que se marcan en el artículo anterior, ya que se labora en ella de lunes a viernes todo el año, excepto días festivos que marca la Ley.

Vemos que hasta en los tiempos para realizar actuaciones existen diferencias, esto se debe a lo que ya habíamos mencionado y es que la Contraloría no tiene las características de un tribunal por tal motivo, tampoco tiene algunas obligaciones, que el Código le impone a los tribunales, como la establecida en el artículo 281 del mismo. En resumen si se emplea este artículo a la Ley de Adquisiciones, la Contraloría estaría violando dicho artículo 281 y caería en responsabilidad de servidores públicos. Por último hablaremos un poco del término probatorio contenido en el artículo 337 del CFPC, que dice:

" Art.337.- Transcurrido el término para contestar la demanda o la reconvenición, en su caso, el Tribunal abrirá el juicio a prueba, por un término de treinta días".

Se observa en el artículo que existe un término bastante amplio para el juicio a pruebas que es de 30 días, que corre después del término de la demanda o la reconvenición que es de nueve días posteriormente se abre la audiencia final y los alegatos, así podemos ir sumando términos que hacen largos los procedimientos civiles en comparación del procedimiento de inconformidad, el cual , concede 45 días para reunir e investigar las pruebas del caso y posteriormente resolver, en la práctica se tiene un promedio de resolución por inconformidad de 50 días, término corto comparado con lo marcado por el Código, así que términos como el enunciado por el artículo 337 del Código traerían retraso al procedimiento administrativo del que estamos haciendo referencia, es por ello que insistimos que es perjudicial tener como materia supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles.

El objeto del estudio de los artículos anteriores, tanto los correspondientes a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas como los del Código Federal de Procedimientos Civiles, es comparar la finalidad de cada ordenamiento, para ello escogimos los artículos que nos muestran la estructura de ambos, con ello obtenemos como resultado el comprobar que la Ley de Adquisiciones y el Código Federal, no son compatibles y por dicha razón, no se debe contener al Código como materia supletoria dentro de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

A simple vista la comparación hecha con los artículos puede parecer incoherente, debido a que en casi ninguno de ellos existe relación, pero ese es el objeto, demostrar que casi por ninguna parte en que se observen los ordenamientos, éstos no presentan relación alguna, por otro lado las escasas similitudes que se pueden apreciar entre ellos, son intrascendentes, esto se debe a que, no aportan nada a las pequeñas lagunas existentes en la Ley de Adquisiciones dentro de los procedimientos tanto de licitación como de inconformidad; Sabemos de antemano cual es la función de una Ley supletoria, y es complementar a la Ley principal en todo lo que esta última no regule dentro de sus preceptos; así de esta manera podemos observar que, los preceptos compatibles del Código Federal de Procedimientos Civiles no ejercen esa función de suplir las deficiencias existentes en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Más haya de traer un beneficio el Código, representa un gran problema en caso de aplicarse, porque simplemente, dicho ordenamiento está diseñado para ser empleado por un tribunal, los cuales, por lo general pertenecen al Poder Judicial y manejan procedimientos muy minuciosos con diferentes etapas procesales y diversos términos para cada etapa, resultando procedimientos un poco largos en comparación con los

procedimientos contenidos en la Ley de Adquisiciones, quien por su parte es una Ley diseñada para la Contraloría que no tiene las facultades ni las características de un tribunal judicial y que sus procedimientos por conveniencia para el Estado deben ser ágiles y cortos; por dichas razones no es conveniente que la Ley de Adquisiciones mencione al Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio en todo lo no previsto por dicha Ley.

Una vez realizada la comparación entre dichos ordenamientos, podemos ya elaborar teorías que puedan proponer soluciones a nuestro conflicto; lo anterior se desarrollará en el cuarto y último capítulo de nuestra tesis.

CAPITULO CUARTO

INCOMPATIBILIDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CON LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

4.1. REFORMA A LA LEY DE ADQUISICIONES Y
OBRAS PÚBLICAS.

4.2. INCLUIR LA INCONFORMIDAD EN LA LEY
FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.

4.3. DESAPARECER LA SUPLETORIEDAD DEL
CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS
CIVILES.

INCOMPATIBILIDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CON LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Como resultado del análisis a los diferentes artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como también del Código Federal de Procedimientos Civiles en el capítulo anterior, pudimos observar la incompatibilidad que existe entre dichos ordenamientos y por eso es necesario elaborar nuestro capítulo cuarto, en donde expondremos tres teorías que tratarán de aportar posibles soluciones al problema ya planteado; comenzaremos presentando la posibilidad de realizar reformas a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, para de ésta forma, existan menos casos en los que tenga que utilizar al Código Federal de Procedimientos Civiles; posteriormente en nuestra segunda teoría plantearemos la idea de incluir a la inconformidad dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como un procedimiento especial; Por último explicaremos nuestra tercera teoría que se basa en desaparecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley de Adquisiciones.

La primera teoría puede parecer a simple vista igual a la tercer teoría, pero esto no es así, ya que la diferencia que existe entre ambas, versa en que en la primera teoría se busca reformar los procedimientos que hay en la Ley de Adquisiciones, para de ésta forma obtener una Ley más completa y a la vez más independiente respecto al Código supletorio, en cambio lo que se busca exponer en la tercera teoría es desaparecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles mediante

una reforma al artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, obteniendo con ello erradicar el problema de raíz; en breve esta es la diferencia entre ambas teorías.

4.1. REFORMA A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

La primera teoría pretende solucionar el conflicto planteado en nuestra tesis, buscando no ser tan determinante, así de esta manera se propone reformar a diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, sin incluir al artículo 13 de la misma, obteniendo como resultado respetar la supletoriedad que dicho artículo contiene, pero con las reformas se busca además, tener una Ley de Adquisiciones más completa para utilizar en menos ocasiones al Código Federal supletorio; de esta manera mencionaremos algunos de los artículos que nos parece que podrían ser reformados.

Continuando con nuestra teoría encontramos al artículo 96, el cual, en su primer párrafo nos dice:

" ART. 96.- La Contraloría, de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 95, realizarán las investigaciones correspondientes dentro de un plazo que no excederá de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se inicien, y resolverá lo conducente."

Se puede apreciar aquí, una situación no muy definida en cuanto a la intervención de la Contraloría dentro de las licitaciones para investigar si existen o no irregularidades, ya que el artículo nos dice que puede ser de oficio o en atención a las inconformidades, esto da pie a que la Contraloría decida bajo su criterio en que licitaciones intervendrá de oficio, debido a que es una facultad que el artículo le otorga, pero pensando en la función que la Contraloría tiene que desempeñar dentro

de la Administración Pública, debería este artículo obligarla a intervenir de oficio a demás de atender las inconformidades hechas por los particulares.

Por otro lado en la última parte de nuestro artículo se menciona un plazo para realizar investigaciones, pero nunca se marca otro para la resolución del caso, quedando a la libertad de la Contraloría resolver lo conducente cuando a esta le sea posible;

así que según nuestro punto de vista convendría establecer también un plazo para resolver el problema, de esta forma y conjuntamente con lo anterior, el artículo 96 quedaría modificado en su primer párrafo de la siguiente manera:

ART. 96.- La contraloría, de oficio y en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 95, realizará las investigaciones correspondientes y resolverá dentro de los 50 días naturales contados a partir de la fecha en que se inicien dichas investigaciones.

Continuando con nuestra teoría, podría pensarse en una modificación al artículo 98 de la Ley, no porque sea un precepto insuficiente o erróneo, si no porque en la practica es muy complicado cumplir con lo establecido en él, ya que nos dice:

" ART. 98.- El inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados y acompañar la documentación que sustente su petición..."

Es evidente que no existen anomalías en este artículo, pero en la practica hay un inconveniente para cumplir con lo dispuesto en dicho precepto y es que al momento de que los licitantes entregan a la convocante PEMEX, sus ofertas en sobres cerrados, lo hacen con documentos originales, así de ésta manera la convocante tiene en su poder dichos documentos hasta el momento del fallo de la licitación, así

de ésta manera, los licitantes deberán presentar de los documentos originales con los que sustenten los hechos de su inconformidad y que deberán acompañar a dicho escrito.

Por esta razón es que en la práctica es difícil acompañar a la inconformidad de los documentos que acrediten los hechos que en ella se contienen y es por eso que pensamos en una posible modificación del artículo 98 que permitiera presentar copias fotostáticas que acompañen a la inconformidad y que sustenten los hechos de la misma, bajo protesta de comparecer y para que a la brevedad la Contraloría las cotejara con las originales de conformidad con su poder la convocante, ya que la Contraloría tiene la facultad de hacer el cotejo de dichos documentos, de esta forma se haría legal el aceptar las fotocopias que en la práctica se manejan.

Por otro lado se podría haber modificado los mencionados artículos 45 y 58 para que en lugar de que le corresponde a la convocante la facultad de retener los documentos de los licitantes cuando sus propuestas han sido desechadas, se le entreguen en el mismo acto de desechamiento para que tengan la posibilidad de cumplir con lo establecido en el artículo 98 y presentar así los documentos originales que deben de acompañar a la inconformidad, para que de esta forma los inconformes actúen con apego a la ley.

Otra solución que se nos ocurre es la posibilidad de entregar en las licitaciones copias certificadas de esta forma los licitantes conserven en su poder los originales para que en caso se inconformen por desechamiento con los documentos originales que sustenten los hechos de su inconformidad.

Nuestra teoría es importante porque nos da la posibilidad de tener una Ley de Adquisiciones y Obras Públicas completa, para de esta manera utilizar menos la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles y ser más independiente

para regir a los procedimientos que dentro de esta Ley de Adquisiciones existen; Así terminaríamos con el problema que hay en cuanto a cual de los dos ordenamientos aplicar en ciertos casos. Por estas razones es que creemos en las reformas como solución al problema, así tendríamos como resultado una Ley más acorde a las necesidades de la Administración Pública actual que exige procedimientos más ágiles y menos burocráticos, teniendo como consecuencia un avance en nuestra legislación vigente.

4.2. INCLUIR LA INCONFORMIDAD EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el ámbito administrativo existen solamente dos leyes procesales, una para el Distrito Federal y otra para los asuntos Federales; De esta manera fue necesario realizar un estudio en ambas leyes para precisar en cual de las dos encuadraríamos a la inconformidad, ya que el objeto de nuestra segunda teoría es incluir a dicha *inconformidad en una ley procesal administrativa, para que así se encuentre reglamentada por un ordenamiento de la misma materia y no por uno de materia civil como sucede actualmente.*

Siguiendo con nuestra teoría encontramos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal no es la indicada para contener en su reglamentación a la inconformidad, ya que no entra en su ámbito de competencia por que la inconformidad se encuentra establecida en una Ley Federal (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), es por esta razón que al ser de distintos ámbitos no son aplicables.

Por otra parte analizando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo encontramos el fundamento de nuestra teoría en su artículo 1° segundo párrafo, que nos dice:

" El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente le será aplicable al artículo 4-A de esta ley."

Tenemos aquí un artículo que excluye a las materias sobre las cuales no será aplicable, de esta manera al no encontrarse la inconformidad en dichos supuestos, es posible que se regule dentro de esta Ley Federal.

Partiendo de esta idea contemplamos la posibilidad de incluir dentro de la Ley Federal al procedimiento de inconformidad pero como un procedimiento especial por sus características, ya que no es un recurso y tiene que ser resuelto a la brevedad posible.

Porqué pensamos en esta posibilidad, bueno, tomando como ejemplo al Código Federal de Procedimientos Civiles que en su libro tercero contiene a sus procedimientos especiales, los cuales, no se ajustan al reglamento procesal normal por sus características, de igual manera podría pasar con nuestra Ley Administrativa, para abrir un título dedicado únicamente a los procedimientos especiales, en el cual, se incluya al procedimiento de inconformidad y sea reglamentado adecuadamente con sus propios plazos y términos que le permitan ser un procedimiento ágil, por el bien de la Administración Pública y en nuestro caso por el bien de PEMEX.

Sería muy indicado que en el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en lugar de mencionar al Código Federal de Procedimientos Civiles como Ley

supletoria, se incluyera a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contando ésta última con la modificación que hemos mencionado anteriormente en nuestra teoría.

La teoría planteada contribuye a continuar con los proyectos del poder Ejecutivo Federal que tratan de mejorar a la Administración Pública para eficientar sus actividades, mediante cambios internos, así como simplificar los trámites que ante las diversas instancias de dicha administración presentan los particulares, a través de reformas a diversas leyes administrativas.

Con esto se trata de poner fin a los largos trámites burocráticos de la Administración Pública que afectan a los administrados directamente.

Por esta razón pensamos en que nuestra teoría ayuda al proyecto que se ha venido desarrollando en las Administraciones pasadas incluyendo la actual.

4.3. DESAPARECER LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Otra de las soluciones que podemos ofrecer al conflicto es la que planteamos en ésta última teoría, la cual, es la solución más lógica que se puede encontrar para resolver el problema, siendo ésta, reformar la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, comenzando por modificar el artículo 13 de esta Ley, el cual, nos dice:

" ART. 13.- En lo no previsto por esta Ley, serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Quitando la supletoriedad que dicho artículo le otorga al Código Federal de Procedimientos Civiles, para que de esta manera el artículo 13 quede así:

ART. 13.- En lo previsto por esta Ley, será aplicable el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

El porque quedaría solamente de ésta manera el artículo, es por la sencilla razón, de que el Código Civil es de donde nacen y se reglamentan los contratos, aún aquellos que la Ley de Adquisiciones maneja, como los de arrendamiento, adquisiciones y servicios, a demás el Código Civil nos ofrece la estructura de los mismos, las partes, sus obligaciones y sus derechos, los efectos que causan los contratos y que hacer en caso de incumplimiento, así que es por dicha razón que en este caso es importante incluir al Código Civil como supletorio a la Ley de Adquisiciones, pero no sucede lo mismo con el Código Federal de Procedimiento Civiles.

Podemos deducir que los legisladores no analizaron a fondo el artículo 13 y por esta razón incluyeron al Código Federal de Procedimientos Civiles también como supletorio a la Ley de Adquisiciones, ya que es notable que su lógica fue la de incluirlo por la simple razón de que, es la reglamentación procesal del Código Civil, pero este hecho no indica que también pueda ser el reglamento procesal de una Ley Administrativa como la nuestra, la cual, necesita de otro tipo de regulación para llevar a cabo sus procedimientos.

Esta falta de atención por parte de los legisladores ha provocado que existan retrasos por lo menos en PEMEX quien es una gran fuente de ingresos para el país, en ocasiones la falta de una correcta reglamentación procesal ha ocasionado daños y perjuicios en PEMEX por no concluirse en tiempo la adjudicación de los contratos, esto es uno de tantos ejemplos que encontramos dentro de PEMEX y que se derivan de la errónea supletoriedad que nos marca el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, con relación al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así como este ejemplo existen muchos otros más en los que por alargar la resolución de la inconformidad se causan daños en el proceso de licitación que perjudican tanto a PEMEX como a los licitantes; Por esta razón es que toma importancia nuestra última teoría que propone desaparecer la supletoriedad que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas le otorga al Código en cuestión.

La idea que manejamos en nuestra teoría es que se le de un poco de independencia a la Ley para que resuelva sus propios procedimientos y que su falta de reglamentación sea subsanada, como se indica en la primera teoría, para que no busque dar remedio a sus problemas con otro ordenamiento que además no es el más adecuado para ello, en todo caso debería marcar una supletoriedad, pero a una Ley administrativa que por lógica debe ser más compatible.

Siguiendo con ésta lógica, pensamos que se tendrían menos problemas aplicando solamente la Ley de Adquisiciones a los conflictos suscitados por los procedimientos que en ella existen, que aplicar como ya se dijo el Código supletorio.

Nuestra teoría representa un buen comienzo para actualizar la normatividad que existe en la Administración Pública actual, con esto se pretende agilizar los procedimientos que en dicha Administración encontramos, teniendo como consecuencia un beneficio tanto para los particulares como para la misma Administración Pública y se alcanzaría el objetivo de practicar una Administración actualizada en México, tal como sucede en otros países.

Concretamente en PEMEX tendría un efecto positivo, ya que en la actualidad necesita un crecimiento y una expansión, para mejorar su producción y poder competir con otras empresas petroleras en igualdad de circunstancias y no como sucede ahora,

que por no contar con una legislación adecuada a sus necesidades se ve afectada por procedimientos que entorpecen su desarrollo conjuntamente con otras situaciones.

Podemos observar en nuestras teorías, la preocupación por actualizar nuestra Ley administrativa y que ésta se convierta en una solución a los conflictos que se susciten en los procedimientos y no por su falta de normatividad sea un problema para poder resolver dichos conflictos.

Tomando en cuenta cada teoría, vemos que se ataca a un mismo problema con tres distintas soluciones, que en un futuro podrían conjugarse para obtener una mejor legislación en cuanto a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública respecto a la Administración Pública, de esta manera se podría tomar un poco de cada teoría, obteniendo primero, la desaparición mediante una reforma de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, que nos marca el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, posteriormente se realizarían reformas a los artículos referentes a los procedimientos de la misma Ley de Adquisiciones y por último se incluiría a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como Ley supletoria para lo no previsto en la Ley de Adquisiciones, con esto último se tendría a su vez que actualizar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que en un capítulo a parte se reglamentara la inconformidad como procedimiento especial.

Con todo lo anterior se terminaría no solo con el problema que estamos estudiando, sino también como consecuencia se resolverían muchos otros más que existen en la Administración Pública en relación con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Como parte culminante de nuestro trabajo de tesis expondremos nuestras conclusiones, derivadas del análisis detallado de la inaplicabilidad encontrada del Código Federal de Procedimientos Civiles en relación a la Ley de Adquisiciones y Obra Pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Aquellos casos en los que la Administración Pública deba realizar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública con los particulares, haciendo uso de fondos federales, la licitación pública ya sea nacional o internacional, representa la mejor opción para adjudicar dichos contratos, obteniendo con ello las mejores condiciones para el Estado.

SEGUNDA.- La Administración Pública realiza diversos tipos de contratos, con respecto a los contratos administrativos en los que utiliza fondos federales, deberá llevarlos a cabo mediante licitación pública, la cual, es un procedimiento preparatorio para adjudicar dichos contratos, es por esta razón que a la licitación pública no se le puede considerar un elemento mas de los contratos administrativos como lo manifiestan algunos autores.

TERCERA.- Las licitaciones son publicadas mediante convocatoria y es necesario la compra de sus bases para participar en ellas, cualquier duda sobre lo dispuesto en dichas bases, será resuelta en la junta de aclaraciones que la convocante debe realizar para tal efecto, posteriormente se llevan a cabo, primero la etapa técnica y después la etapa económica, por último se dicta el fallo de la licitación, dándose a conocer a quién se le adjudicará el contrato.

CUARTA.- Contra la resolución que contenga el fallo de la licitación, no procede ningún recurso, de esta forma los licitantes que no estén de acuerdo con el fallo o

con cualquier irregularidad suscitada desde la convocatoria podrán interponer una inconformidad, que es el único medio de defensa que la Ley otorga a los licitantes cuando existen violaciones al procedimiento de licitación por parte de la convocante y es por todas esas razones que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas debe ser reformada para reglamentar aún mejor a dicha inconformidad, además de tener que incluirla como un procedimiento especial, debido a sus características dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

QUINTA.- Una vez hecha la comparación de los artículos tanto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas como del Código Federal de Procedimientos Civiles, es evidente que hablamos de dos ordenamiento totalmente diferentes; La ley reglamenta procedimientos administrativos derivados del Poder Ejecutivo en tanto que el Código regula procedimientos dentro de la esfera del Poder Judicial , aunado a esto, los procedimientos judiciales debido a su complejidad suelen ser largos y en ocasiones hasta tediosos, mientras que por las características que envuelven a los procedimientos administrativos, concretamente a aquellos contenidos en la Ley de Adquisiciones, deben ser resueltos a la brevedad posible para no causar daños o perjuicios al Estado.

SEXTA.- Para afrontar los problemas que la Administración Pública tiene en cuanto a los contratos que hemos hecho referencia, es necesario actualizar nuestras leyes administrativas, por ejemplo :

En cuanto a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, podemos ver que necesita ser reformada para desaparecer la supletoriedad que el Artículo 13 le otorga al Código

Federal de Procedimientos Civiles, además es necesario reformar a su vez el capítulo de la inconformidad, ya que éste sólo indica la manera de interponerla, pero no se da un procedimiento formal en relación a dicha figura jurídica.

SEPTIMA.- La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas tiene necesariamente que incluir la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual, por lógica es una Ley más afin a ella , aunque para lograr que esta idea sea correcta se tenga que reformar a su vez la Ley de Procedimiento Administrativo, para que contenga los lineamientos que sirvan de guía para los procedimientos de nuestra Ley de Adquisiciones y Obras Públicas e incluso tenga la necesidad de abrir un capítulo especial para todos aquellos procedimientos que contengan características muy particulares, así como lo es el de la inconformidad en relación a la licitación pública.

De esta manera comenzaríamos a darle un orden e independencia a los procedimientos administrativos, los cuales son muy diferentes a los procedimientos civiles, penales, mercantiles, laborales, etc. y se tendría como resultado una Administración Pública menos burocrática, más ágil y eficaz.

OCTAVA.- PEMEX es una empresa que requiere urgentemente de una mejor legislación en cuanto a sus procedimientos, ya que debido a la falta de dicha legislación, sufre algunas pérdidas en su capital innecesarias, así como también la rescisión de algunos de sus contratos, lo cual afecta su desempeño; si aún así con estos problemas y con la gran cantidad de impuestos que cede al Gobierno, es la mejor paraestatal no sólo de nuestro país, sino también de Latinoamérica, ¿que sería con una mejor legislación y sin ser castigada con el pago de tantos impuestos?,

seguro tendríamos una empresa que podría ser más competitiva con las demás empresas petroleras internacionales existentes en la actualidad, además de tener un crecimiento aún mayor del que hoy en día tiene.

NOVENA.- Para terminar con los problemas que atacan a la Administración Pública, hoy en día es necesario que los legisladores de nuestro País realicen un trabajo extraordinario, para que de esta manera pongan en orden las leyes en México, no solamente las más importantes, sino también a las más pequeñas, así como a sus reglamentos y demás ordenamientos, para que exista una gran coordinación entre todas ellas, respetando su nivel de jerarquía, evitando con ello que surjan conflictos entre leyes, que son en ocasiones los que desencadenan los grandes problemas en nuestro país, lo anterior significa una ardua labor a largo plazo, pero muy necesaria, primero para la Administración Pública quien es la que debe poner el ejemplo a los gobernados de ser eficaz, transparente, anticorrupta, ágil, en fin, debe convencerlos de que sus impuestos tienen un reflejo en el beneficio del País, resultado de una buena administración pública.

DECIMA.- Para un mejor funcionamiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es necesario que el artículo 13 de dicha ley se reforme y sea de la siguiente manera :

ART. En lo no previsto por esta ley , serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal ; y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo .

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 594 p

----- Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2a. Ed México, Ed. Porrúa, 1993, 1,165 p.

BORGUA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. 5a. ed. México, Ed. Porrúa, 1997, 484 p.

CANALES ARENAS, Jorge R. Contrato de Obra Pública. México, Ed. Trillas, 1991, 278 p.

CANASI, José. Derecho Administrativo. México, Ed. Depalma, 1972, 916 p.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Integral de los Contratos Administrativos. Vol. I Buenos Aires Argentina, Ed. Depalma, 1977, 591 p.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal: La Nueva Estructura. 2a ed. México, Ed. Porrúa. 1983, 795 p.

FRAGA MAGAÑA, Gabino. Derecho Administrativo. 34a. ed. México, Ed. Porrúa, 1996, 506 p.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1995, 253 p.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Licitación Pública. México, Ed. Porrúa, 1993, 152 p.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. 3a ed. México Ed. Porrúa 1995, 252 p.

MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1993, 198 p.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. México, Ed. Harla, 1997, 452 p.

----- Derecho Administrativo Tercero y Cuarto Cursos. 2a. ed. México, Ed. Harla, 1997, 380 p.

----- Diccionario Jurídico Harla. Vol. III. México Ed. Harla. 1996, 274 p.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5a. ed. México, Ed. J. Olivera Toro, 1988, 382 p.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. La Administración Pública Contemporánea. 2a. ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 372 p.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Manual del Procedimiento de Inconformidad. México, Ed. Unidad de Comunicación Social, 1994, 27 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 17a. ed. México, Ed. Porrúa, 1996, 900 p.

SERRANO MIGALLON, Fernando. El Particular Frente a la Administración: Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1993, 151 p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA VIGENTE

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 114a ed. México, Ed. Porrúa, 1996, 147 p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 32a ed. México, Ed. Porrúa, 1995, 1,308 p.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. 32a ed. México, Ed. Porrúa, 1995, 1,308 p.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 4a ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 431 p.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. 4a ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 431 p.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. México, Ed. Sista, 1999, 171 p.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL CORONADO. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1996, 673 p.

LICITACION PUBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. Amparo en revisión 1283/94. AMACO, S.A., de C.V. 14 de Julio de 1994. Mayoría de votos ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo XIV. Octubre. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 318.