



302809  
**UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A.C.**

5  
ESCUELA DE DERECHO

Clave 302809

Con estudios incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

**“LA RESCISION ADMINISTRATIVA DEL  
CONTRATO DE OBRA PUBLICA”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
**WILLIAMS ORTEGA CEJUDO**

DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. JOSE ANTONIO ORTIZ CERON

MEXICO, DISTRITO FEDERAL, DICIEMBRE.2003

1  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Lic. José Antonio Ortiz Cerón

México, D. F. 1º de Septiembre del 2003.

Lic. José Luis Franco Varela  
Director Técnico  
ESCUELA DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD MOTOLINÍA, A.C.  
Presente.

Autorizo a la Dirección General de Estudios de la UNAM a darme en formato digital el contenido de mi trabajo respectivo.  
NOMBRE Williams Ortega  
Cejudo  
FECHA 27 Octubre - 2003  
FIRMA Williams Ortega

Distinguido Maestro:

Me permito manifestarle que en mi carácter de director de la tesis titulada "LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta el alumno **Williams Ortega Cejudo**, quien se encuentra inscrita ante esta Universidad con el número de cuenta 97800020-6.

En virtud de que cumple con los requisitos en su estructura de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, me permito dar mi voto aprobatorio.

Atentamente,

  
José Antonio Ortiz Cerón  
Licenciado en Derecho  
Céd. Prof. # 157759

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2

Lic. Héctor H. Covarrubias Flores.

México, D. F., a 21 de octubre de 2003.

Lic. José Luis Franco Varela.  
Director Técnico de la Escuela de Derecho  
De la Universidad Motolinía, A. C.  
PRESENTE

Distinguido Maestro

Me permito manifestarle que he recibido para su revisión, la tesis titulada "LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta el alumno WILLIAMS ORTEGA CEJUDO, quien se encuentra inscrito ante esta Universidad con el número de cuenta 978000206.

Después de haber revisado dicho trabajo de investigación, encuentro, que cumple en su estructura con los requisitos de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, me permito dar mi voto aprobatorio.

Atentamente



Héctor H. Covarrubias Flores  
Licenciado en Derecho  
Cédula Profesional 260922

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**MIS AGRADECIMIENTOS:**

**A DIOS.**

Por darnos el soplo de la vida y  
por darnos las felicidades y  
tristezas necesarias para disfrutar  
nuestras existencias.

**A MIS PADRES.**

Por haberme dado la vida, por  
estar siempre a mi lado y por  
darme lo mejor de ellos.

**A MIS HERMANOS.**

Por ser siempre los mejores  
amigos que alguien puede desear.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MI FAMILIA.**

Porque siempre tenemos alguien en quien confiar y necesitamos un apoyo extra.

**A MIS PROFESORES.**

Por cedernos sus conocimientos, con el único compromiso de formar mejores seres humanos.

**A MIS AMIGOS.**

Porque son el sabor de la vida, y por darme un cúmulo de recuerdos buenos y ayudarme a superar los malos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A NUESTRA UNIVERSIDAD  
MOTOLINIA.

Porque junto con la RM Lupita de  
Netro moldearon mi vida con un  
objetivo claro: Ser mejor humano.

A TODOS ELLOS EN  
CONJUNTO:

Por estar en mi vida.

GRACIAS.

6

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**-La rescisión administrativa del contrato de obra pública.**

Introducción .....	V
--------------------	---

**Capítulo I**

**Derecho comparado y Antecedentes en el derecho mexicano.**

1.1.	Argentina .....	2
1.2.	Chile .....	3
1.3.	Costa Rica .....	7
1.4.	España .....	8
1.5.	México .....	10
1.5.1.	Epoca Precolonial .....	10
1.5.2.	Epoca Colonial .....	13
1.5.3.	México Independiente .....	15
1.5.4.	Constitución de 1917 .....	17

**Capítulo II**

**Conceptos Generales**

2.1.	La Licitación Pública y la Adjudicación Directa como medios para obtener el Contrato de Obra Pública ....	20
2.1.1.	Concepto de Licitación Pública .....	20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

I

2.1.2.	Características de la Licitación Pública .....	23
2.1.3.	Principios jurídicos de la Licitación Pública .....	24
2.1.4.	Naturaleza jurídica de la Licitación Pública .....	27
2.1.5.	Procedimiento de la Licitación Publica .....	29
2.1.6.	Adjudicación Directa .....	53
2.2.	Contrato de Obra Publica .....	59
2.2.1.	Concepto de Contrato y de Obra Pública .....	59
2.2.2.	Concepto de Contrato de Obra Pública .....	65
2.2.3.	Elementos del Contrato de Obra Pública .....	67
2.2.4.	Clasificación del Contrato de Obra Pública .....	68

### **Capítulo III**

#### **Marco Jurídico.**

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	73
3.2.	Ley Orgánica de la Administración Publica Federal ....	78
3.2.1.	Secretaria de Hacienda y Crédito Público .....	81
3.2.2.	Secretaria de la Función Pública .....	82
3.3.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas .....	84
3.4.	Reglamento de la Ley de Obras Públicas.....	85
3.5.	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	86
3.6.	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	Fiscal y Administrativa .....	87
3.7.	Ley Federal de Procedimiento Administrativo .....	88

#### **Capítulo IV**

##### **Rescisión Administrativa del Contrato de Obra Pública.**

4.1.	Concepto de Rescisión .....	91
4.1.1.	Diferencia entre la Rescisión Administrativa y la Rescisión Civil .....	94
4.2.	Procedimiento Administrativo de Rescisión del Contrato Administrativo del Contrato de Obra Pública .....	95
4.3.	La posición del Estado dentro de un Contrato Administrativo .....	110

#### **Capítulo V**

##### **Propuesta**

5.1.	Bases de la propuesta .....	114
5.2.	Reforma al Artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas .....	118
5.3.	Reforma al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	125
5.4.	Modificación al Reglamento de la Ley de Obras Públicas. ....	131

<b>Conclusiones</b> .....	133
<b>Bibliografía</b> .....	144

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Introducción

Siempre hemos tenido en cuenta al derecho como un medio de obtener justicia, y es nuestro deseo que este se cumpla, asimismo estamos regidos por un Estado de Derecho, quien es el encargado, a través de uno de sus Poderes, el Poder Judicial, de llevarlo a cabo.

Podemos creer que en estos momentos, estamos viviendo un momento histórico, en el que probablemente hemos alcanzado cierto nivel jurídico, que nos da pie para considerarnos afortunados en cuanto al tema de la impartición de justicia.

Pero ha pesar de toda la sapiencia lograda hasta al momento, seguimos encontrando lagunas en nuestro campo de acción, y el propósito de los trabajos de tesis como este, es precisamente el de tratar de mejorarlo (o tan sólo tratar de aclararlo) a través de investigaciones serias y profundas.

En la presente investigación, se plantea tratar de aclarar una de estas lagunas o imperfecciones, en el campo del derecho administrativo, siendo este, tal vez uno de los más difíciles, ya que el Estado es siempre pieza

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

fundamental, y si tomamos en cuenta uno de sus elementos, el teleológico, tratará siempre de ver por el bienestar del total de sus gobernados, aún cuando afecte a unos cuantos.

En el momento en que el Estado necesita contratar con una persona física o moral, para llevar a cabo cierta fin que satisfaga la necesidad social, inician ciertas características distintas que no se observan en el ámbito civil.

Empezando por los medios que tiene el Estado para contratar a través de sus distintas dependencias, ya que debemos tomar en cuenta que como Autoridad, en su esfera jurídica, el Gobierno sólo puede realizar lo que la ley le faculte; estos medios deben encontrarse en los ordenamientos jurídicos, y necesariamente deben cumplirse los requisitos establecidos para poder formalizarse los contratos.

Como todo tipo de relación, la jurídica través de un contrato, puede encontrar ciertos problemas para su realización, en nuestro tema, los contratos administrativos, para ser mas específicos, los de obra pública, en una de sus cláusulas (de carácter exorbitante), faculta a las dependencias gubernamentales a rescindir de manera unilateral, en caso de que sea el contratista quien incurra en algún incumplimiento del contrato.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Siguiendo con este orden de ideas, el particular debe acudir ante un órgano jurisdiccional para llevar a cabo una declaración de rescisión, que no necesita la autoridad, incumpliendo con una regla de reciprocidad, por lo que trataremos de encontrar una mejor solución o una propuesta que pueda mejorar el campo administrativo en el campo de las rescisiones de los contratos administrativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Capítulo I**

### **Derecho comparado y antecedentes en el derecho mexicano.**

"Hoy ya no piensa el hombre lo que pensaba hace veinte siglos, y por eso mismo no se gobierna como entonces se gobernaba."

Fustel de Coulanges.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.1. Argentina**

El artículo 125 de la Constitución argentina, en su primera parte señala que las provincias pueden celebrar tratados para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal, esto en relación con el artículo 75 fracción 30 del mismo ordenamiento que corresponde a las facultades del Congreso dentro de las que se menciona dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de utilidad nacional.<sup>1</sup>

Debido al régimen jurídico tan parecido al nuestro, en Argentina se cuenta con grandes similitudes en cuanto a la institución del contrato de obra pública se refiere.

Dentro de las semejanzas se encuentra que, se tiene a la licitación pública y privada, y contratación directa en lo que se refiere al modo de obtener la contratación.

Este contrato presenta tres elementos esenciales:

- Construcción de la obra por un particular.
- Financiación de la obra a cargo directo de los usuarios.

---

<sup>1</sup> Vid. Artículos 125 y 75. Constitución de la Nación Argentina. 2ª ed. Ed. UNAM y Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp. 33 y 22.

- El Estado controla la correcta ejecución de la obra convenida.<sup>2</sup>

La ley 13.064, encargada de las obras públicas se fundamentaba en su antecesora, la ley 775, que por disposición expresa de un artículo de aquella, ha quedado completamente derogada, por considerar, según el miembro informante ante la Cámara de Diputados, que todos sus preceptos se encontraban contenidos en el nuevo cuerpo legal mencionado. La ley 13.064 recoge las disposiciones de la ley mencionada; también acoge las de las leyes 1.606, 3.954, 9.648, 10.285, 12.961, etc. Además existe en el país rica experiencia del régimen contractual militar de la ley 12.737.<sup>3</sup>

Es decir, que un solo ordenamiento es el ahora encargado de regular a las obras públicas, tal y como ocurre en nuestro país. Pero a diferencia del nuestro, no se plasma en su Constitución la forma de llevar a cabo la contratación, sino que esta se encuentra en el ordenamiento de la materia.

## **1.2. Chile**

---

<sup>2</sup> FIORINI, Bartolomé A. Manual de derecho administrativo. 1ª ed. Ed. La Ley. Buenos Aires. 1968. p. 470.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 468.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Debido a los acontecimientos históricos que vivió este país, al encontrarse sumergido en una dictadura, la mayor parte del poder se encontraba concentrado en el Poder Ejecutivo, así encontramos en su Constitución, en el artículo 32 fracción 22, que es el Presidente de la República quien se encarga de cuidar la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley.<sup>4</sup>

En Chile la entidad pública encargada de las obra públicas es el Ministerio de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones.

El Ministerio de Obras Públicas tiene como misión planificar, proyectar, y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas.

De igual forma, tiene que coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos pertinentes.

---

<sup>4</sup> Vid. Artículo 32 fracción 22. Constitución Política de la República de Chile. 1ª ed. Ed. UNAM y Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 25.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Subsecretaría de Obras Públicas tiene la misión de proveer apoyo a la gestión del Ministerio de Obras Públicas, encargándose de su administración interna y prestando servicios a las distintas direcciones que lo constituyen.

El subsecretario, colaborador inmediato del Ministro y máxima autoridad de la Subsecretaría coordina la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actúa como ministro de fé y ejerce la administración interna del Ministerio.

El Subsecretario tiene atribuciones, generales y específicas, en los ámbitos de Administración y Secretaría General, Recursos Humanos y Asesoría Técnica.

Los compromisos de esta Subsecretaría son:

1. Cooperar en el establecimiento de un cuerpo doctrinario, de políticas e instrumentos que posibiliten el cumplimiento de las metas en infraestructura que se ha propuesto el Gobierno, tanto para la provisión de nuevas soluciones, como la administración eficiente del actual patrimonio.

TRASPASADO CON  
FALLA DE ORIGEN

2. Establecer al interior del Ministerio, prácticas de trabajo que contribuyan a un mejoramiento de la gestión, especialmente en los ámbitos de la innovación tecnológica, sustentabilidad ambiental de los proyectos, y respeto al entorno cultural de las obras.

3. Demostrar al país y la comunidad que la labor del Ministerio contribuye a mejorar la calidad de vida de la población tanto en el campo como en las ciudades.

El Ministerio de Obras Públicas se rige, en lo general, por el texto refundido de la Ley N° 15.840 (del año 1964) y del Decreto con Fuerza de Ley N° 206 (del año 1960). La norma -publicada bajo el Decreto con Fuerza de Ley N° 850 de 1997- establece la organización y función del Ministerio de Obras y sus distintas direcciones, así como sus atribuciones y deberes.

El texto considera 116 artículos permanentes y 10 de carácter transitorio. Además, en el ámbito de acción del Ministerio de Obras Públicas, existen otras normas de interés como la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Esta fue publicada mediante el Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas en el año 1996.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> [http://www.mop.cl/mop/que\\_es.htm](http://www.mop.cl/mop/que_es.htm) Verificado el día 15 de febrero de 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A diferencia de México, este país cuenta con un Ministerio de obras, porque como veremos mas adelante, en nuestro país todas las Secretarías se encuentran facultadas para llevarlas a cabo, pero como igualdad, observamos que cuenta con un ordenamiento regulador de la materia y que es relativamente de nueva creación.

### **1.3. Costa Rica**

Tomando en cuenta que Costa Rica también posee un régimen jurídico similar al nuestro, se puede señalar que dentro de su Constitución podemos localizar el tema que atañe a nuestro tema.

El artículo 182 de la Constitución de Costa Rica señala textualmente: "Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y en las Instituciones Autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vid. Artículo 182. Constitución Política de la República de Costa Rica. 1ª ed. Ed. UNAM y Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 41.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Podemos encontrar una similitud con nuestro artículo 134 Constitucional, al establecer la forma de contratación, es decir a través de la licitación pública, aclarando según sea el caso del monto.

#### **1.4. España**

La Constitución española no habla concretamente sobre el tema de las obras públicas, pero el artículo 134 contiene las facultades que le corresponden al Gobierno y que son la elaboración de presupuestos así como de las Cortes Generales examinarlos y aprobarlos.<sup>7</sup>

Por lo que se puede deducir, que dentro de estos presupuestos se encuentran las partidas presupuestarias para llevar a cabo las licitaciones para la realización de las obras públicas.

El juriconsulto Antonio García Conesa considera que: "El contrato de obras públicas era la columna vertebral de la contratación administrativa en la derogada ley (antes del 1° de enero de 1994), pero ahora deja de tener un tratamiento primordial, pues cada una de las variables (de las obras, de gestión, de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia o de

---

<sup>7</sup> Vid. Artículo 134, Constitución Española. LABASTIDA, Horacio. Las constituciones españolas. 1ª ed. Ed. UNAM y Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 250.

servicios y trabajos específicos y concretos no habituales) se le ha dado una regulación propia, sin perjuicio de la parte general común a todas ellas."<sup>8</sup>

Esto se da, debido a la unificación en que se encuentra España con el resto de la Comunidad Europea.

El doctrinario Martín Razquín señala que: "Será la directiva 89/440/CEE la que introduzca importantes modificaciones en razón del Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior. En concreto las modificaciones efectuadas afectan a los siguientes aspectos:

- Concepto de contrato y concesión de obras públicas, a los que se trata de dar mayor precisión.
- Poderes adjudicadores: Reciben mayor concreción.
- Extensión de la aplicación de la directiva a las obras subvencionadas.
- Modificación de las normas de publicidad.
- Modificación de las exclusiones.
- Elevación del umbral, con lo que el ámbito de aplicación cuantitativo pasa de uno a cinco millones de ecos.
- Establecimiento del procedimiento negociado que tendrá carácter excepcional.
- Fijación de reglas sobre la aplicación de normas técnicas.

---

<sup>8</sup> GARCIA CONESA, Antonio. Derecho de la construcción. 1ª ed. Ed. Bosch, Barcelona, 1996, p. 22.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Establecimiento del anuncio previo de contratación de obras públicas.
- Modificación de los plazos.
- Referencia específica a los contratos de desarrollo regional.
- Obligación de remisión de estadísticas.<sup>9</sup>

Resulta importante decir, que España contiene ciertas similitudes con nuestro derecho, pero estas van cambiando debido a la modificación del derecho español debido a su ingreso a la Comunidad Europea con el fin de unificar sus ordenamientos con los otros países miembros.

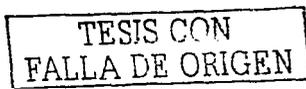
## **1.5. México.**

### **1.5.1. Época Precolonial**

El investigador González de Cosío elaboró un resumen de su trabajo respecto de la obra pública en la época precolonial, mismo que presentamos a continuación:

---

<sup>9</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Ma. Contratos públicos y derecho comunitario. 1ª ed. Ed. Aranzadi. Pamplona. 1996. p 95.



1. "La obra pública mexicana comenzó a llevarse a cabo por el pueblo mismo desde que se asentó en las islas, agrandando y consolidando el lugar por medio de carrizos, césped, zacate, limo y estacas, y edificando el primer templo o ermita a su Dios Huitzilopochtli. Todo ello hasta los tiempos de Itzcóatl, en que sobrevino la expansión. Dicha obra pública constituye un esfuerzo de integración vital, al que el pueblo debió su existencia misma. Además, mediante el culto a su Dios, aseguró la existencia y conservación del orden físico universal.
2. De Itzcóatl en adelante, comienza a perfilarse la idea de que el trabajo que exige y representa la obra pública no es propio ni adecuado al pueblo mexicano, quien tiene un destino y una actividad distintos y superiores, que es la guerra. Esta idea es congruente con la concepción y forma de Estado que le son propias.
3. El trabajo en la obra pública es un modo de entender y aceptar cierto género de tributo y servicio personal, procedente tanto del exterior como del interior.
4. La clase principal es la nobleza, hija de la guerra, así como la sacerdotal. Por ello es que, en el interior, únicamente los macehuales realizan la obra pública, que es de poca monta en comparación con la que se hace por mano forastera. Los tiempos de necesidad o calamidad pública constituyen la excepción a la regla.
5. Dicha mano de obra interior forma parte del sistema tributario de la ciudad.

6. Fundamental y principalmente, las obras públicas son realizadas por los vencidos, quienes, además, proporcionan y acarrean los materiales necesarios.
7. Este sistema es reconocido internacionalmente como un hecho siempre practicado, resultante de su imposición por la fuerza; o porque se aceptaba tácitamente como una regla, o porque se pactaba expresamente por parte de los beligerantes.
8. La obra pública era prescrita por el Tlatoani o por el Cihuacóatl. En el caso de la obra pública interior, uno u otro funcionario daba la orden a través del Hueycalpique o mayordomo mayor, quien a su vez la comunicaba al calpique del barrio y al consejo de ancianos para su realización.
9. Supervisaban las obras el Tiayacanque y el Tequitlatoque.
10. Puede decirse, en términos generales, que los señores de la triple alianza practicaban el mismo sistema.<sup>10</sup>

A manera de aclaración, la Triple Alianza, estaba conformada por los Señores de Texcoco, Tlatelolco y Tenochtitlán, cuyo objeto era el llevar a cabo conquistas con el propósito de obtener esclavos en las guerras y tributos de los pueblos vencidos.

---

<sup>10</sup> GONZALES DE COSIO, Francisca. Historia de las obras públicas en México. Tomo I. 1ª ed. Secretaría de Obras Públicas. México, 1971. pp. 72 y 73.

Concluyendo, los aztecas llevaron a cabo obras públicas desde el momento mismo de su asentamiento en el islote y continuaron así hasta el momento de la caída de su imperio, siendo los habitantes de las clases bajas y los esclavos quienes las llevaban a cabo.

### 1.5.2. Época Colonial

Durante la época colonial:

1. "Existía un concepto claro de obra y utilidad públicas, bajo la expresión pro comunal;
2. Aquella, la obra, se realizaba a cargo de los concejos, villas, ciudades o lugares a los que resultaba necesaria o provechosa;
3. Para su realización se aplicaban las posibilidades económicas de aquellos núcleos, procedentes de rentas, pechos, impuestos o tributos ordinarios. Cuando no alcanzaban éstos, debían los moradores *pechar comunalmente* hasta juntar *tanta cuantía de que se pueda cumplir la labor*.
4. El Rey tenía a su cargo las obras en los lugares fronterizos a los moros, o cuando los recursos de los dichos núcleos de población no eran suficientes;
5. En tiempos posteriores estas obras debían recibir la aceptación de los concejos, o de sus representantes en Cortes;

6. Todos los vecinos y moradores en edad capaz estaban obligados a ellas, ya fueran seglares o clérigos, con excepción de niños, ancianos e impedidos;
7. Las obras se hacían por utilidad pública, por amor de Dios y del prójimo, y por ser obras necesarias y de piedad;
8. Atención especial merecían las que estaban destinadas o afectas a la defensa contra los moros;
9. Revela el municipio su importancia como célula política y administrativa encargada, entre otros deberes, de la responsabilidad de la obra pública;
10. Los representantes de dichas comunidades vigilaban la ejecución de las obras públicas. Posteriormente los Adelantados, Merinos mayores y sus representantes ejercieron también funciones de vigilancia.<sup>11</sup>

La mayoría de las obras públicas las llevaban de forma autónoma las villas o ciudades, mientras que el rey sólo llevaba a cabo las que tenían como objeto protección contra los moros o cuando no se contaba con el suficiente dinero para , por lo que los súbditos eran quienes generalmente costeaban la obras llevarlas a cabo.

Fueron los diezmos seguramente, una de las principales fuentes de donde derivaron los recursos económicos empleados en la construcción de

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. 106.

las obras públicas de carácter religioso. Este capítulo de la administración metropolitana fue considerado siempre de la mayor importancia, y su exposición aparece constantemente de los documentos oficiales, sin interrupción, durante los tres siglos de la dominación española en México.<sup>12</sup>

Ya que uno de los objetivos principales en la colonia era el de la evangelización de los naturales, era necesario que se construyeran lugares o establecimientos para llevar a cabo esta tarea, y como en ese tiempo la religión y el gobierno se llevaban de la mano, estas obras religiosas eran también de carácter público.

### **1.5.3. México Independiente**

Con la Independencia de nuestro país, y la liberación del yugo español, llega un nuevo problema, que es el de un ordenamiento jurídico propio y que de nueva identidad a esta nueva nación.

El 3 de febrero de 1824 había sido jurada el Acta Constitutiva de la Federación, la cual presentaba las bases generales a que debía sujetarse la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que algo más de ocho meses después habría de inaugurar la vida republicana de la nación.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 167.

<sup>13</sup> Ibidem. p. 335.

En su sección quinta, decretaba la apertura de caminos y canales o su mejora, así como fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos.<sup>14</sup>

Antonio López de Santa-Anna decretó unas Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, fechadas el 22 de abril de 1853, en el que comenzaba con la creación de cinco Secretarías de Estado. Siendo el Ministerio de Fomento de y Colonización el encargado de llevar a cabo las obras de caminos, canales y las vías de comunicación de la República, desagüe en la Ciudad de México y en fin todas las obras de utilidad pública.<sup>15</sup>

El presidente don Porfirio Díaz promulga el 13 de mayo de 1891 el expedido por el Congreso, en que se establecía la distribución de los negocios a cargo del Poder Ejecutivo de la Federación. Según dicho precepto, se creaban siete Secretarías de Estado, entre ellas, por primera vez, la Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas, a la que correspondía todo lo relativo a Correos interiores; vías marítimas de comunicación o vapores - correos; Unión Postal Universal; telégrafos;

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 336

<sup>15</sup> Ibidem. p. 341.

teléfonos, ferrocarriles; obras en los puertos, faros; monumentos públicos y obras de utilidad y ornato; carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales; Consejería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec; y desagüe del Valle de México.<sup>16</sup>

Desde su nacimiento como Nación independiente, nuestro país se encontró en medio de diversos ordenamientos jurídicos, en los que se trató de enmarcar a las obras públicas en distintas Secretarías, y dándole mayor responsabilidad al gobierno federal, a diferencia de cómo se encontraba en los tiempos de la Colonia.

#### **1.5.4. Constitución de 1917**

El jurisconsulto mexicano Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo, establece que el artículo 134 de la Constitución no tiene antecedentes en las Constituciones mexicanas sino hasta la de 1917.<sup>17</sup>

En el Congreso Constituyente en la sesión del 27 de Enero de 1917, la Comisión de puntos constitucionales dio a conocer en la 61ª sesión ordinaria, un proyecto del artículo 131 de la Constitución que expresó:

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 353.

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo II. 10ª ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p 515.

Artículo 131 bis del proyecto: Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta pública mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública.

Ese mismo se discutió y se aprobó esa iniciativa, convertida en el actual artículo 134 Constitucional. Dentro de la discusión, el Diputado Federico Ibarra sostuvo que existía una dificultad, ya que en caso de que ninguna propuesta fuera aceptada no se podría llevar a cabo la obra, y proponía una modificación, para que en dicho caso, fuera el Estado quien se encargara de la obra. A su vez, el Diputado Paulino Machorro agregó que en caso de que ninguna propuesta fuera aceptada, el Estado debería mejorar las bases para encontrar así a quien habría de llevar a cabo la obra.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vid. Diario de debates del Congreso Constituyente. De fecha 27 de enero de 1917. 1ª ed. Imprenta de la Cámara de Diputados. México. 1922. p. 734.

## Capitulo II

### Conceptos Generales

"El impulso del apetito constituye la esclavitud, en tanto que la obediencia a la ley es la libertad."

Juan Jacobo Rousseau

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **2.1. La Licitación Pública y la Adjudicación Directa como medios para obtener el Contrato de Obra Pública**

Los instrumentos para la contratación administrativa en nuestro país, se encuentran en el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y son la licitación pública, la licitación restringida y la adjudicación directa.

Para mayor apoyo de nuestra investigación tomaremos en cuenta únicamente a las mas utilizadas que son la licitación pública y la adjudicación directa.

### **2.1.1. Concepto de Licitación Pública**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos da a través de una tesis su concepto de licitación pública:

"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, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, 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. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público.<sup>19</sup>

Tomaremos primero el concepto que nos da Manuel Lucero Espinoza que dice: "La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona física ó jurídica, que le ofrece las condiciones mas convenientes por el estado".<sup>20</sup>

Esta definición contiene dos elementos esenciales, en el primero tenemos la búsqueda de un cocontratante por parte del Estado, siendo este quien lo busca y la segunda, el beneficio ventajoso para el Estado.

<sup>19</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I. 3º. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

<sup>20</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. 1ª ed. Ed. Porrúa, México, 1993. pp. 28 y 29.

Tomaremos ahora el concepto dado por el juriconsulto argentino Miguel Ángel Bercaitz que define a la licitación pública de la siguiente manera: "La licitación pública es una invitación general sin limitación alguna, que se hace a persona indeterminada para obtener su conformidad con un pliego de consideraciones confeccionado por la Administración y una oferta concreta respondiendo el llamado que se formula".<sup>21</sup>

Se puede decir que existe una pequeña contradicción al analizar esta definición, ya que al iniciar establece que es una invitación sin limitación alguna, pero vemos que si esta limitada cuando se refiere a un pliego de consideraciones elaboradas previamente.

Podemos encontrar un artículo en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en el que se limita estrictamente a las dependencias a recibir sus propuestas, este numeral es el 51, así que podemos decir que no cualquiera puede acudir al llamado del Estado para una convocatoria de licitación pública.

---

<sup>21</sup> BERCAITZ, Miguel Ángel. Teoría general del contrato administrativo. 2ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1980. pp. 314 y 315.

TECNO CON  
FALLA DE ORIGEN

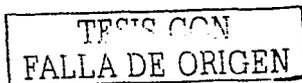
El jurisconsulto Enrique Sayagués nos ofrece una definición más completa, es por eso que hemos decidido incluirla: "Es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la mas ventajosa (adjudicación), con lo cual el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se funda, para alcanzar la finalidad buscada, en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto del pliego de condiciones".<sup>22</sup>

De las definiciones antes expuestas, podemos decir, que la licitación pública es un procedimiento por medio del cual, el Estado hace un llamado general para la celebración de un contrato administrativo a través de la publicación de unas bases previamente elaboradas con el fin de elegir a quien mejor le convenga.

### ***2.1.2. Características de la licitación pública.***

---

<sup>22</sup> SAYAGUES, Enrique, citado por FERNÁNDEZ RUIS, Jorge. Derecho administrativo. Contratos. 1ª ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 169.



El doctrinario Manuel Lucero Espinoza señala que las características principales de la licitación pública son:

1. "Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
2. Ese procedimiento tiene como finalidad la de escoger a la persona física ó jurídica, con lo cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.
3. La selección se hace sobre quién haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública."<sup>23</sup>

Estudiando las características anteriores, podemos decir que estas emanan del concepto de licitación pública, señalando únicamente que es para la celebración de un contrato administrativo y que las condiciones mas ventajosas son con relación a las bases emitidas por el Estado.

### **2.1.3. Principios Jurídicos de la Licitación Pública**

La licitación pública se rige por ciertos principios, nuestro multicitado autor Manuel Lucero Espinoza establece que los principales son:

1. "Concurrencia.- El principio de concurrencia asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de

---

<sup>23</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. Op. Cit. p. 29.

ofertas, lo cual le permite tener una mas amplia selección, y estar en mejor posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

2. Igualdad.- Constituye uno de los principios más importantes de la licitación pública, pues con base en él se asienta la moralidad administrativa que rige el procedimiento licitatorio. La igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes, cuando estos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros.
3. Publicidad.- El principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.
4. Oposición.- Es común que en los procedimientos licitatorios existan intereses contrapuestos de los particulares. Por tal motivo, dicho procedimiento adquiere un carácter contradictorio, que la Administración Pública esta obligada a asegurar, permitiendo, en un plano de igualdad, la participación de todos los interesados, a través de vistas ó traslados de cada impugnación al oferente atacado, en la

inteligencia que de no hacerlo, la decisión o resolución que al efecto recaiga a esas inconformidades estaría viciada de ilegitimación."<sup>24</sup>

En la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes señalada, se establece que: 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 oferentes 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.<sup>25</sup>

Podemos ver claramente que tanto nuestro autor como la tesis mencionada concuerdan plenamente y por lo tanto podemos continuar con nuestro siguiente tema.

<sup>24</sup> Ibidem. pp. 33 - 36

<sup>25</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I. 3º. A. 372 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **2.1.4. Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública**

Uno de los temas más cuestionados sobre las licitaciones, es precisamente el de su naturaleza jurídica, es por eso que a continuación tomaremos lo razonado por algunos jurisconsultos.

El doctrinario Lucero Espinoza considera "Esta consiste en una llamado que la Administración Pública hace a los particulares de manera impersonal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la Contratación".<sup>26</sup>

Bercaitz señala que "de la naturaleza jurídica de la licitación se derivan dos consecuencias:

1. Quién se presente y formule una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a su mantenimiento durante el plazo que aquel establezca a las normas que lo rijan.
2. La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna de su parte.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. Op. Cit. p.31.

<sup>27</sup> BERCAITZ, citado por LUCERO ESPINOZA, Manuel. Idem.

Agrega el precitado autor que una consecuencia es la de aceptar o rechazar las ofertas llevadas a cabo por los particulares en su búsqueda por ser el cocontratante de la administración pública.

A su vez, Jorge Canals dice que: "La finalidad de la licitación pública, mediante convocatoria en los mismos términos, es la de seleccionar al contratista -atendiendo al procedimiento de la misma y regulado por la legislación-, garantizando de este modo para el Estado, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad."<sup>28</sup>

El colombiano Juan Carlos Ramírez Gomez sostiene que "El requisito de la licitación pública constituye una propuesta idónea al cúmulo de exigencias que, desde el punto de vista social y político, reclaman su existencia: con ella se busca satisfacer un sano y democrático espíritu de gobierno que debe garantizar la igualdad de oportunidades para los administrados, como punto de equilibrio al principio de la igualdad ante las cargas públicas; porque resulta ofensivo, en la estructura de un verdadero Estado de derecho el establecimiento o el patrocinio de situaciones de favorecimiento o de beneficio exclusivo para algunos."<sup>29</sup>

<sup>28</sup> CANALS ARENAS, Jorge Ricardo. El contrato de obra pública. 1ª ed. Ed. Trillas, México. 1991. p. 136.

<sup>29</sup> RAMÍREZ GOMEZ, Juan Carlos. El contrato administrativo. 1ª ed. Ed. Temis, Bogotá. 1990. pp. 80 y 81.

Podemos concluir diciendo que precisamente la naturaleza de la licitación pública es la de llevar a cabo una oferta de un contrato de obra pública con el objeto de encontrar a un cocontratante que la lleve a cabo.

### **2.1.5. Procedimiento de la Licitación Pública**

Las etapas que integran su procedimiento se dividen en ocho:

#### **1.- Partida Presupuestaria**

Para poder llevar a cabo un licitación pública se necesita la existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública, misma que debe estar autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y al respecto tenemos lo estipulado en el primer párrafo del artículo 24 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas: "Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del

presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.<sup>30</sup>

## 2.- Bases o Pliego de Condiciones

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis al respecto, que dice: "La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos

<sup>30</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. 8ª ed. Ed. ISEF, México, 2003, p. 9.

límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas."<sup>31</sup>

El principio de la *pacta sunt servanda*, es aquel que establece que las partes se obligan únicamente a lo pactado, es decir que se verán obligados sólo por lo que hace respecto a lo establecido en el contrato celebrado por ambas partes.

Las bases se encuentran señaladas en distintos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, el artículo 27 en

---

<sup>31</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I. 31. A. 572. A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

sus párrafos segundo y cuarto se establece que se deberán establecer los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes como son tiempo, lugar de entrega, plazos de ejecución, normalización, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos, garantías. Toda esta información será emitida por la Contraloría a través de sus medios electrónicos.<sup>32</sup>

Ahora bien el artículo 33 de la misma Ley, a la letra señala: "Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este período, y contendrán en lo aplicable como mínimo, lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;

---

<sup>32</sup> Vid. Artículo 27. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 10 y 11.

III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;

IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;

VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley;

IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;

X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación;

XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;

TESTS CON  
FALLA DE ORIGEN

XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;

XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

XIV. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan;

XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del período comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;

XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;

XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes;

XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago;

XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto;

XXI. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley;

XXII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a

través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación, y

XXIII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, los que no deberán limitar la libre participación de éstos.<sup>33</sup>

Así mismo el artículo 20 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas establece que las bases podrán ser entregadas a los interesados a título gratuito a menos de que se establezca un costo debido a gastos llevados a cabo por la dependencia para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a quien efectúe el pago de las bases, recibirá un comprobante y podrá participar en la licitación.<sup>34</sup>

### 3.- La Publicación de la Convocatoria

Ésta se encuentra regulada en el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas que señala: "La licitación pública comienza con la

<sup>33</sup> Vid. Artículo 33. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 13, 14 y 15.

<sup>34</sup> Vid. Artículo 20. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. 8ª ed. Ed. ISEF. México. 2003. p. 11.

publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, y en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación a los licitantes, ambas concluyen con el fallo correspondiente.<sup>35</sup>

Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública.<sup>36</sup>

Ahora bien, por convocatoria se entiende, según el doctrinario Joaquín Martínez Alfaro de la siguiente manera: "La convocatoria es una oferta al público, hecha por la dependencia o entidad a través de los medios de difusión colectiva, que contiene las especificaciones de la obra, y que esta sujeta a la condición suspensiva consistente en que el aceptante resulte vencedor en el concurso. Las convocatorias se publicarán en uno de los

<sup>35</sup> Vid. Artículo 18. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Op Cit. p. 10.

<sup>36</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I. 3°. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

diarios de mayor circulación en el país; y simultáneamente, en otro de la entidad federativa donde se ejecutarán las obras."<sup>37</sup>

La convocatoria necesita de ciertos requisitos, estos se encuentran reglamentados en el artículo 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas que a la letra señala: "Las convocatorias podrán referirse a una o más obras públicas o servicios relacionados con las mismas, y contendrán:

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

II. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la

---

<sup>37</sup> MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 Constitucional. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1993. p. 47.

convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, el cual será requisito para participar en la licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría;

IV. La fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos;

V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

VI. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;

VII. La descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de los mismos;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VIII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;

X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de esta Ley;

XI. Determinación, en su caso, del porcentaje de contenido nacional, y

XII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.<sup>38</sup>

#### 4.- Presentación de Ofertas

La tesis que hemos estado utilizando nos ofrece una explicación clara sobre este punto, así que la transcribo a continuación: "En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y

---

<sup>38</sup> Vid. Artículo 31. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 12 y 13.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber:

- a) Subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta;
- b) Objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y,
- c) Formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada; secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.<sup>39</sup>

#### 5.- Aceptación de la Oferta

Podemos decir que en la aceptación de la oferta se establecen dos características, el doctrinario Joaquín Martínez Alfaro sostiene que son:

- "Noción.- La aceptación es la conformidad con la oferta, por tanto, la inscripción de los contratistas, es la aceptación de la oferta

<sup>39</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I.3°. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

condicionada y contenida en la convocatoria; en consecuencia, la inscripción y la presentación de proposiciones, significan la conformidad con los términos de la politización, entre ellos la condición consistente en vencer en el concurso.

- Derecho a proponer.- Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria tiene derecho a presentar proposiciones, las que se presentarán en sobre cerrado que será abierto públicamente."<sup>40</sup>

Este apartado se encuentra regulado en el artículo 36 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas que establece que la entrega de proposiciones se hará en dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica. Antes de la presentación de las proposiciones se efectuará el registro de participantes.<sup>41</sup>

Los documentos que deberán entregarse se encuentran señalados en el Reglamento de la Ley de Obras en el artículo 24 que a la letra señala: "Las dependencias y entidades deberán requerir a los licitantes que acompañen a sus propuestas los siguientes documentos:

---

<sup>40</sup> MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 constitucional. Op. Cit. p. 52.

<sup>41</sup> Vid. Artículo 36. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 16 y 17.

- I. Escrito en el que manifieste el domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos que deriven de los actos del procedimiento de contratación y, en su caso, del contrato respectivo, mismo que servirá para practicar las notificaciones aún las de carácter personal, las que surtirán todos sus efectos legales mientras no señale otro distinto;
- II. Escrito mediante el cual declare que no se encuentre en alguno de los supuestos que establece el artículo 51 de la Ley.
- III. Declaración fiscal o balance general auditado de la empresa correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, con el que se acredite el capital contable requerido por la convocante. El capital contable requerido para los trabajos en que se considere el suministro de equipo de instalación permanente o en los que el licitante deba fincar pedidos de insumos especiales, deberá ser cuando menos igual al monto que considere necesario para fincar los pedidos, en el primer ejercicio;
- IV. Identificación oficial vigente con fotografía, tratándose de personas físicas; y
- V. Escrito mediante el cual la persona moral manifiesta que su representante cuenta con facultades suficientes para comprometer a su representada, mismo que contendrá los datos siguientes:
  - a) De la persona moral: clave del registro federal de contribuyentes, denominación o razón social, descripción del

objeto social de la empresa; relación de los nombres de los accionistas, número y fecha de las escrituras públicas en las que conste el acta constitutiva y, en su caso, sus reformas o modificaciones, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que las protocolizó; así mismo los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio; y

- b) Del representante: nombre del apoderado, número y fecha de los instrumentos notariales de los que se desprendan las facultades para suscribir la propuesta, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que los protocolizó.<sup>42</sup>

#### 6.- Apertura de Ofertas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala respecto de esta etapa: "En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta

---

<sup>42</sup> Vid. Artículo 24. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Op. Cit. pp. 12 y 13.

circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo."<sup>43</sup>

En el mismo acto se hará la presentación, apertura y lectura de las proposiciones; dicho acto se llevará a cabo en el lugar, fecha y hora señalados en la convocatoria y será presidido por el servidor público designado por la convocante, quien será la autoridad facultada para aceptar o desechar proposiciones.

Los concursantes, al ser nombrados, entregarán en sobre cerrado su proposición y la documentación requerida, específicamente la garantía de sostenimiento de la oferta.

Se procederá a la apertura de los sobres, previa verificación de que se ha cumplido con todos los requisitos solicitados en las bases de la licitación y respecto a aquellos en los que no se dio cumplimiento a los requisitos solicitados, no se les dará lectura; por tanto, únicamente se dará lectura en voz alta, de las proposiciones aceptadas mencionando su importe, y se omitirá la lectura de las ofertas desechadas, notificándose a los interesados el rechazo de sus propuestas, así como las razones que lo motivaron.

<sup>43</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: 1. 37. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

Los participantes en el acto rubricarán los documentos de las proposiciones en que se consignen los precios y el importe de los trabajos motivo del concurso y se levantará el acta en que se hará constar las proposiciones recibidas, sus importes, así como las rechazadas y las causas que motivaron el rechazo; se informará la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo y se entregará a los concursantes un recibo por la garantía otorgada.<sup>44</sup>

En el artículo 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas se establece el modo en que debe llevar el acto de apertura. En este se señala que se abrirán los sobres que contengan la propuesta técnica y que desecharán aquellos en que existan omisiones. Se señalará el día y hora en que se revisen las propuestas económicas y se levantará un acta. La convocante llevará a cabo un estudio y dará los resultados antes de la apertura de la propuesta económica. Posteriormente se señalará día y hora para dar a conocer el fallo de la licitación. Asimismo se levantará una segunda acta con todos los resultados.<sup>45</sup>

## 7.- Adjudicación

---

<sup>44</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 constitucional. Op. Cit. p. 55.

<sup>45</sup> Vid. Artículo 37. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Op.Cit. pp. 37 y 38.

La Suprema Corte de Justicia la define de la siguiente manera: "Es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante."<sup>46</sup>

En el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas se establecen las circunstancias que prevalecen en esta etapa: Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, verificarán que cumplan con los requisitos de las bases de licitación. Deberá además verificar, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que los recursos sean los necesarios para ejecutar las cantidades de trabajo establecidas.

También verificará, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que el personal propuesto por el licitante cuente con la experiencia, capacidad y recursos necesarios para la realización de los trabajos solicitados.

---

<sup>46</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Octubre de 1994. Tesis: I. 3<sup>o</sup>. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a aquél cuya propuesta resulte solvente porque reúne, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Y si dos proposiciones son igualmente solventes se aceptará aquella que tenga el costo mas bajo.<sup>47</sup>

Es en el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas en donde podemos encontrar el fundamento del fallo de la licitación pública, el cual establece que en una junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes, levantándose el acta respectiva, que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma. O en su defecto, las dependencias y entidades notificarán el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

Contra la resolución no procede recurso alguno; sin embargo, procede la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Vid. Artículo 38. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 18 y 19.

<sup>48</sup> Vid. Artículo 39. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. p. 19.

Los requisitos que contienen los fallos de las licitaciones se encuentran establecidos en el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y son:

- I. Nombre del participante ganador y el monto total de su propuesta, acompañando copia del dictamen a que se refiere el artículo anterior;
- II. La forma, lugar y plazo para la presentación de las garantías;
- III. En su caso, el lugar y plazo para la entrega de los anticipos;
- IV. El lugar y fecha estimada en que el licitante ganador deberá firmar el contrato; y
- V. La fecha de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos.<sup>49</sup>

Las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y expedirán una segunda convocatoria.

Las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el

<sup>49</sup> Vid. Artículo 39, Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Op. Cit. p. 26.

procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad.

#### 8.- Perfeccionamiento del Contrato

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a señalado lo siguiente: "Es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al

mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.<sup>50</sup>

De la tesis anterior se desprende que es en este momento en donde se llevará a cabo una revisión completa de todo el procedimiento de la licitación para verificar si se cumplieron todos los requisitos de este. Y

---

<sup>50</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV. Octubre de 1994. Tesis: I. 3°. A. 572 A. Página: 318. LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

verificado que el procedimiento no se encuentra viciado se pueda firmar el contrato de acuerdo a la Ley.

### **2.1.6. Adjudicación directa**

La adjudicación directa, también conocida como contratación directa, es un modo simple para encontrar a un cocontratante para la Administración Pública.

El doctrinario mexicano José Pedro López sostiene que: "La contratación directa constituye el modo más simple de celebrar contratos, precisamente porque el mismo ofrece a la administración menores garantías, aunque ofrece la innegable ventaja de poder obtener mejores condiciones, en cuanto a obras o suministros."<sup>51</sup>

El precitado autor agrega además que: "En la contratación directa, la administración pública gestiona, con un particular mediante trato directo, la posibilidad de llegar a un acuerdo conveniente para las partes, sin necesidad de concurrencia. En este orden de ideas, la administración tiene gran margen de libertad para seleccionar a su cocontratante."<sup>52</sup>

<sup>51</sup> LOPEZ ELIAS, José Pedro. Aspectos jurídicos de la licitación pública en México. 1ª ed. Ed. UNAM. México. 1999. p. 26.

<sup>52</sup> Idem.

Manuel Lucero Espinoza dice que "la adjudicación directa o contratación directa es un procedimiento que realiza la administración pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno."<sup>53</sup>

Pero no estamos de acuerdo en que se trate de un procedimiento, debido a que simplemente se busca a un cocontratante dentro de una lista que las entidades poseen, y no lleva a cabo todo el conjunto de pasos que encontramos dentro de la licitación pública.

El autor Jorge Enrique Romero sostiene que la contratación por medio de los procedimientos del concurso público o licitación pública, constituyen la manera regular de negociar del Estado, por lo que la contratación directa es una forma excepcional de negociación de la administración pública, sujeta a la autorización expresa y respectiva.<sup>54</sup>

El jurisconsulto argentino Bartolomé Fiorini esta de acuerdo al señalar que el régimen contractual de obra pública se encuentra regido por la

<sup>53</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. Op. Cit. P. 31.

<sup>54</sup> ROMERO PEREZ, Jorge Enrique. Los contratos del Estado. 2ª ed. Ed. Universidad Estatal a Distancia. Buenos Aires. 1993. p. 24.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

licitación pública, y de igual forma salvo en forma excepcional cuando se construye una obra de bajo monto.<sup>55</sup>

Esta teoría resultaría interesante, pero debido a que en nuestra legislación existe además la licitación restringida, podemos descartarla, ya que serían dos las excepciones en contra de un modo común, que es la licitación pública.

El doctrinario Jorge Fernández define a la adjudicación directa como "la designación del cocontratante por parte de la administración pública sin mediar una licitación pública o privada de la que se deduzca de manera directa el cocontratante específico."<sup>56</sup>

Debemos decir que esta es la definición mas clara y concreta, ya que simplemente como lo dice, es una designación.

El jurisconsulto Miguel Angel Bercaitz nos indica que para que proceda una adjudicación directa por fracaso de una licitación, basta con que por una sola vez, nadie se haya presentado al llamado, que resuelva desestimar la oferta hecha por inadmisibles o inconvenientes.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> FIORINI, Bartolomé A. Manual de derecho administrativo. Op. Cit. p. 472.

<sup>56</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. Contratos. Op. Cit. p. 209.

<sup>57</sup> BERCAITZ, Miguel Angel. Teoría general del derecho administrativo. Op. Cit. p. 313.

El mexicano Manuel Lucero establece que en la contratación directa, la selección del cocontratante no debe hacerse de manera caprichosa, sino que la Administración Pública debe elegir, de una manera razonada, la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva, ya que debe velar por los intereses públicos, porque una contratación mal efectuada puede perjudicar esos intereses.<sup>56</sup>

Esta forma de contratar se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que a la letra señala: "Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;

<sup>56</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. Op. Cit. p. 63.

III. Existen circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la Nación o comprometan información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlo;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;

X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o

XI. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.<sup>59</sup>

Asimismo, el artículo 43 de la misma ley, señala que se podrá contratar obra pública a través de invitación restringida a por lo menos tres personas cuando no se exceda del monto establecido en el Presupuesto de

<sup>59</sup> Vid. Artículo 42. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 20 y 21.

Egresos de la Federación. Y además, cuando en dos ocasiones, este tipo de invitaciones, se declaren desiertas, la dependencia podrá adjudicar directamente el contrato.<sup>60</sup>

## **2.2. Contrato de Obra Pública**

A continuación, presentaremos los conceptos de contrato y de obra pública, con el objeto de sentar las bases de esta investigación, para esto, se han consultado a la legislación nacional, así como a varios doctrinarios, tanto nacionales como extranjeros.

### **2.2.1. Concepto de Contrato y de Obra Pública**

La definición más concreta es la que existe en el Código Civil, que dice:

Art. 1793 del Código Civil.- "Los convenios que producen o transfieren obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."<sup>61</sup>

Art. 1792 del Código Civil.- "Convenio es el acuerdo de dos o mas personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Código Civil Federal. 1ª ed. Ed. ISEF. México. 2001. p. 186.

El máximo jurisconsulto en derecho romano, Guillermo Floris Margadant define al contrato como: "El acto por el cual dos o más personas regulan sus respectivos intereses jurídicos y al cual el derecho objetivo atribuye determinados efectos según la función económico social del acto jurídico en cuestión."<sup>63</sup>

Podemos decir, que el contrato es un acto jurídico por medio del cual, dos o más personas producen o transfieren derechos y obligaciones.

#### Contrato Administrativo

El argentino José Rieffolo señala que el contrato administrativo, es aquel que la administración pública celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de orden público.<sup>64</sup>

A su vez, el maestro Andrés Serra Rojas lo define como "una obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de la partes es la Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su condición

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo. El derecho privado romano. 24ª ed. Ed. Esfinge. México. 1999, p. 317.

<sup>64</sup> RIEFFOLO BESSONE, José F. Contrato de obra pública. 1ª ed. Ed. Librería El Atenco. Buenos Aires. 1943. p. 13.

jurídica, y la otra un particular o un a entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellos la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contenciosa administrativa.<sup>65</sup>

El multicitado autor Miguel Angel Bercaitz define a los contratos administrativos, como aquellos celebrados por la Administración Pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica.<sup>66</sup>

Existe un elemento de esta definición que resulta interesante y es la de la situación de subordinación jurídica, García Maynez, dice que son los preceptos de derecho quienes dan origen a las relaciones de subordinación cuando las personas que intervienen ella, no se consideran jurídicamente como iguales, es decir cuando en la relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana, y un particular.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Op. Cit. p. 487.

<sup>66</sup> BERCAITZ, Miguel Angel. Teoría general del contrato administrativo. Op. Cit. p. 247.

<sup>67</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 5ª ed. Ed. Porrúa. México. 1999. p. 134.

Según el mexicano Ramón Sánchez Medal, el contrato administrativo "es un contrato sujeto a un régimen de derecho público que celebra la Administración Pública y un particular con objeto de crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones para la satisfacción directa de un servicio público."<sup>68</sup>

Concluiremos, diciendo que el contrato administrativo, por su naturaleza, es un acuerdo de voluntades entre una Entidad administrativa con una persona física o moral, para llevar a cabo un fin de carácter público.

#### Obra Pública

En el artículo 3º de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, se establece lo que se considera como obra pública, a saber: "Se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles..."<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> SANCHES MEDAL, Ramón. De los contratos civiles. 16ª ed. Ed. Porrúa. México. 1998. p. 17.

<sup>69</sup> Vid. Artículo 3º. Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas. Op. Cit. p. 3.

El autor argentino Santa María Paredes señala que las obras públicas son las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios del Estado, de las provincias y de los pueblos.<sup>70</sup>

A su vez Jorge Fernández Ruiz sostiene que: "Se denominan obras públicas las obras que tienden a satisfacer necesidades sociales y las construcciones destinadas a servicios del Estado o de las instituciones infrasoberanas."<sup>71</sup>

El jurisconsulto mexicano Andrés Serra Rojas señala que: "La obra pública es una cosa hecha o producida por el Estado ó a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público a cualquier finalidad de beneficio general."<sup>72</sup>

El argentino Fernando F. Mó., la define de la siguiente manera: "Es una cosa mueble o inmueble, cuya construcción integral o reparación esta destinada a la utilidad común directa o indirectamente, perteneciendo su

---

<sup>70</sup> PAREDES, Santa María. Citado por Rieffolo Bessone, José F. Contrato de obra pública. Op. Cit. p. 35.

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo, Contratos. Op. Cit. p. 218.

<sup>72</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Op. Cit. p. 514.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

titularidad al Estado Nacional, provincial o municipal o entidad descentralizada.<sup>73</sup>

El doctrinario sudamericano Manuel M. Diez sostiene que la obra pública puede definirse diciendo que son los bienes muebles o inmuebles, que se ejecutan con un fin de utilidad general, sea por el Estado, directa o indirectamente, sea por un particular.<sup>74</sup>

El especialista español en contratos administrativos Recaredo Fernández toma la definición de Haoriou que la define como: "Todo inmueble construido u ordenado por cuenta de la administración pública y para afectarlo a un uso público o a un servicio público, tiene el carácter de obra pública."<sup>75</sup>

Jorge Héctor Escola, conceptualiza a la obra pública del siguiente modo: "Obra pública, es tal, todo bien, mueble o inmueble, u objeto inmaterial, que es el resultado de un trabajo público, realizado por cuenta de una persona pública estatal, con el propósito de obtener en forma directa e inmediata el logro o la satisfacción de u interés público."<sup>76</sup>

<sup>73</sup> MO, Fernando F. Régimen legal de las obras públicas. 2ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1977. p. 15.

<sup>74</sup> DIEZ, Manuel Maria, citado por MO, Fernando F. Ibidem., p. 13.

<sup>75</sup> HAORIOU. Citado por FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. Los contratos administrativos. 1ª ed. Ed. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1927. p. 220.

<sup>76</sup> ESCOLA, Jorge Héctor. Tratado Integral de los contratos administrativos. T. II. Parte especial. 1ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1979. p. 179.

El doctrinario Rafael Bielsa señala: "es toda construcción integral y reparación realizada, sea por la administración pública, directamente, o sea por contratista, o bien por concesionarios, sobre cosas (inmuebles o muebles) directamente o indirectamente afectados al uso público."<sup>77</sup>

El ya antes mencionado autor Manuel Lucero la conceptualiza como todo trabajo de construcción o instalación, conservación, mantenimiento, reparación o demolición, que se ejecuta sobre un bien, por lo general inmueble, realizado por un órgano estatal o por su cuenta para la satisfacción del interés general.<sup>78</sup>

Podemos decir entonces que la obra pública, es el conjunto de actividades llevadas a cabo sobre un bien mueble o inmueble con el fin de obtener de estas un bien que sea aprovechado por la sociedad a quien fue destinada.

### **2.2.2. Concepto de Contrato de Obra Pública**

---

<sup>77</sup> BIELSA, Rafael. Citado por LUCERO ESPINOZA, Manuel. La licitación pública. Op. Cit. p. 67.

<sup>78</sup> Idem.

Ahora daremos un conjunto de definiciones, tomadas de los juriconsultos nacionales y extranjeros especializados precisamente en derecho administrativo y sobre todo en contratos administrativos.

El juriconsulto argentino Héctor Jorge Escola lo define como: "el contrato de obra pública es el contrato administrativo que celebra la administración pública para la realización de una obra pública, mediante el pago de un precio al cocontratante en particular."<sup>79</sup>

Sayaguez Lazo considera que es el contrato que la administración celebra para la ejecución de una obra pública retribuyendo a la empresa contratista mediante un precio.<sup>80</sup>

El autor Escola, citando a Díez, lo define de la siguiente manera: "Es aquél por medio del cual una persona física o jurídica, en general una empresa, se encarga con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública, en las condiciones que fueron establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir, el Estado."<sup>81</sup>

<sup>79</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Op. Cit. p. 180.

<sup>80</sup> SAYAGUEZ LAZO citado por ESCOLA, Héctor Jorge. Idem.

<sup>81</sup> DíEZ citado por ESCOLA. Ibidem. p.181.

Mientras el español Recaredo Fernández señala que es aquel mediante el cual, un particular se obliga a realizar un trabajo público, mediante el precio convenido.<sup>62</sup>

Esta definición se encuentra bastante simple, sin embargo contiene un elemento que aparecen en todas demás citadas, y es precisamente un trabajo público mediante un pago previamente convenido.

El jurista argentino Fernando Mó, dice que "Es el acuerdo común de voluntades destinado a producir efectos jurídicos, celebrados entre la Administración nacional, provincial, municipal, o entidad descentralizada, con otro sujeto de derecho, mediante un precio, para la construcción, reparación o conservación, parcial o total de un obra inmueble o mueble."<sup>63</sup>

Concluyendo, podemos decir que el contrato de obra pública, es el acto jurídico por medio del cual, el Estado encarga a una persona física o moral la realización de una obra con fines públicos mediante un precio previamente establecido.

### **2.2.3. Elementos del Contrato de Obra Pública**

---

<sup>62</sup> BERTHELEMY, citado por FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. Los contratos administrativos. Op. Cit. p. 220.

<sup>63</sup> MO, Fernando F. Régimen legal de las obras públicas. Op. Cit. p. 246.

El juriconsulto mexicano Andrés Serra Rojas señala varios elementos dentro del contrato de obra pública, mismos que a continuación anotaremos:

1. Los sujetos del contrato.- Uno de los elementos de la relación necesariamente ha de ser la Administración Pública, y el otro, un particular.
2. Competencia y capacidad.- Esta se fijará de acuerdo con la ley, quien fijara las facultades de la Administración.
3. Consentimiento.- Son las propias leyes administrativas las que señalan cual es el órgano que puede comprender a la administración pública.
4. Por lo que se refiere a la forma, esta será establecida por la ley.
5. El objeto de los contratos administrativos está subordinado estrictamente a las leyes, y sus caracteres deben deducirse de las mismas.<sup>84</sup>

#### **2.2.4. Clasificación del Contrato de Obra Pública**

Presentamos a continuación la clasificación elaborada por el doctrinario Joaquín Martínez Alfaro:

---

<sup>84</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Op. Cit. p. 516.

Principal.- Es contrato principal porque subsiste por si mismo, pues no requiere de otro para subsistir.

Bilateral.- Es bilateral, porque genera obligaciones a cargo de ambas partes, pues la dependencia o entidad se obligan a pagar el importe de la obra contratada. A su vez, el contratista asume diversas obligaciones, entre ellas, se encuentra, como obligación principal, la de ejecutar la obra objeto del contrato; como consecuencia de esta obligación se generan otras, como son las siguientes:

- a) Garantizar el cumplimiento de la obligación principal, o sea del contrato, mediante una fianza.
- b) Cumplir con los reglamentos de la construcción.
- c) Responder de los vicios ocultos.

Oneroso.- El contrato es oneroso, porque impone provechos y gravámenes recíprocos; es decir, ventajas y cargas patrimoniales para ambas partes.

Conmutativo.- Es un contrato conmutativo, en virtud de que las prestaciones a cargo de las partes son ciertas desde la celebración del contrato.

Formal.- Es un contrato formal, en atención a que, para su validez requiere que conste por escrito, en un documento privado.

Tracto sucesivo.- El contrato es de tracto sucesivo, a causa de que el cumplimiento de las obligaciones que generó se realiza en un período determinado, que constituye el plazo de ejecución de la obra o de vigencia del contrato.

Administrativo.- El contrato es administrativo; porque el Estado interviene en su función de persona de derecho público, soberana, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas, proporcionar beneficios sociales.

Intuito Personae.- Porque se celebra en virtud, de las cualidades personales del contratista o del proveedor, pues sus cualidades determinan la adjudicación del contrato, ya sea en forma directa o mediante la licitación, y además impiden la cesión del contrato.<sup>85</sup>

Y por último agregamos que el jurisconsulto Jorge Ruiz, a quien ya también hemos señalado, nos dice que además es de adhesión:

De adhesión.- Se caracteriza el de obra pública como un contrato de adhesión, porque su contenido contractual es predeterminado casi exclusivamente por uno solo de los contratantes, la administración pública, al

<sup>85</sup> MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 constitucional. Op. Cit. pp. 39 - 41.

que se deberá adherir el cocontratante que desee celebrarlo, debe tenerse presente que la predeterminación contractual de dicho contrato por parte de la administración pública contratante debe hacerse obligadamente con apego a lo dispuesto en la ley.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. Contratos. Op. Cit. pp. 239, 240, 242 y 243.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Capítulo III**

### **Marco Jurídico**

"Hacer justicia o pediría cuando se procede de buena fe, constituye la obra mas íntima, más espiritual, más inefable del hombre."

Angel Ossorio.

### **3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como ya habíamos mencionado en nuestro primer capítulo, nuestro actual artículo 134 Constitucional fue creado en la Constitución de 1917 de la siguiente forma:

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

Y no fue si no hasta el 28 de diciembre de 1982, día en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación su reforma, misma que a la letra dice:

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

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones

públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.<sup>67</sup>

El artículo 134 en su primer párrafo empieza por dejar asentados en forma clara y precisa los principios sobre los que deben administrarse los recursos económicos del Gobierno Federal y del Distrito Federal, incluyendo

---

<sup>67</sup> Vid. Artículo 134. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª ed. Ed. ISEF. México, 2000. p. 96.

a las entidades paraestatales de ambas esferas, que son el de eficiencia, eficacia y honradez, además se puede inferir un cuarto principio que es el de idoneidad del gasto público.

Al respecto, el doctrinario Eduardo Andrade, hace referencia a los principios antes mencionados, detallándolos de la siguiente manera:

**Eficiencia.-** Existen diversas opiniones respecto de la caracterización de este principio. Para algunos tienen mera connotación técnica que vincula las metas previstas en un programa de realización, independientemente de que la obtención de las metas administrativas logre efectivamente el resultado práctico que se pretende, o resuelva el problema específico a cuya solución tiende.

En otra perspectiva, la eficiencia se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible.

A mi entender parece más comprensible la última concepción, puesto que la primera de ellas pareciera atender más a un aspecto teórico que no lograría satisfacer los requerimientos de la práctica, al no existir un resultado eficaz. No es concebible que el Constituyente se haya propuesto elevar al

rango de norma suprema la mera verificación de la obtención de metas sin constatar que el alcance de las mismas efectivamente atienda la solución de problemas concretos.

Eficacia.- En el sentido que hemos dado a la eficiencia queda, por supuesto, comprendida la eficacia, entendida ésta como la obtención del resultado práctico deseado. Cabría preguntarse, entonces, si es necesario identificar a la eficacia como un principio administrativo distinto, debiendo ser la respuesta en sentido afirmativo, si se considera que no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo beneficio y que existen casos, como pueden ser determinadas situaciones de emergencia, en los que se exige del administrador público capacidad de respuesta inmediata para resolver un problema, sin que necesariamente determine con anticipación cuál es la opción menos costosa pues la demora podría ocasionar daños irreparables.

Es de entenderse que siempre existe una vinculación entre eficacia y eficiencia, y que no puede aplicarse ciegamente uno y otro principio de manera indiscriminada, sino siempre atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Honradez.- Este principio se aplica por si mismo y se refiere a la propia acepción gramatical del vocablo, que supone la manera de obrar del

que no roba, estafa o defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales. Puede apreciarse que éste principio hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas sino, en general, al comportamiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

Idoneidad del gasto.- Aunque no esta expresamente denominado de esa manera, en la parte final del primer párrafo del artículo comentado, se hace referencia a la relación de adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que persiguen. Debe entenderse que la correcta administración no puede sustentarse en un ejercicio desordenado del gasto que alcance ciertos fines en detrimento de otros distraendo indebidamente recursos; todo ello sin perjuicio de los necesarios reordenamientos debidamente normados que la práctica aconseja.<sup>68</sup>

Otros aspectos que se desprenden de la lectura del nuevo artículo 134, es el relativo a las bases que establece conforme a las cuales deben llevarse a efecto las negociaciones de referencia, al indicar en el párrafo

<sup>68</sup> ANDRADE SANCHES, Eduardo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 1ª ed. Ed. UNAM, México, 1985. p. 335.

segundo que todas estas para que se adjudiquen, se deben licitar públicamente por medio de convocatoria pública, con el fin de que se presenten libremente proposiciones solventes en sobre cerrado, mismos que serán abiertos públicamente; esto con el objeto de asegurar al Estado las mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias pertinentes.

En otras palabras se deben satisfacer cinco requisitos para la adjudicación de contratos, como son la licitación, la convocatoria pública, la libre presentación de proposiciones en sobre cerrado, abrirse estas públicamente y por último, la adjudicación imparcial a quien haya presentado la mejor oferta.

La tercera parte del precepto constitucional, dejó que el marco jurídico reglamentario (obras públicas, adquisiciones y bienes muebles del dominio privado de la federación), determinara aquella hipótesis en las que la mencionada subasta pública no fuera conveniente.

### ***3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 29 de diciembre de 1976.

Se toma en cuenta esta ley, debido a que es la que regula a las instituciones y organización de la Administración Pública Federal, tal y como lo estipula el artículo primero:

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

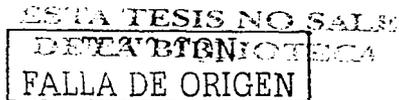
La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.<sup>69</sup>

Los organismos principales que se tomaran en cuenta para su estudio, son las Secretarías de Estado que se encuentran regulados en el artículo

---

<sup>69</sup> Vid. Artículo 1º. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 8ª ed. Ed. ISEF, México, 2003. p. 1.



segundo de la presente ley, el cual se encuentra actualmente del siguiente modo:

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y una Consejería Jurídica.<sup>90</sup>

Es una función del Ejecutivo poder cambiar las facultades de las Secretarías, en el caso de nuestra materia, podría ser el de llevar a cabo la obra pública.

Ahora bien, el Presidente de la República puede convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Vid. Artículo 7°. Ibidem. p. 2.

El artículo noveno habla sobre lo que se había indicado en el procedimiento de la licitación pública en lo que respecta a la programación de sus actividades, planeando anticipadamente las obras públicas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.<sup>92</sup>

### **3.2.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la que se encarga de llevar a cabo la programación y administración de los recursos destinados a las obras públicas a nivel nacional:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde entre otras cosas formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

---

<sup>92</sup> Idem.

Así como evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal y llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.<sup>93</sup>

### **3.2.2 Secretaría de la Función Pública**

Es en el artículo 37 en donde se encuentran las facultades de esta Secretaría, de las cuales se pueden destacar organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

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

---

<sup>93</sup> Vid. Artículo 31. Ibidem. p. 14.

Y por último, establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.<sup>94</sup>

Esta Secretaría, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las de mayor importancia, debido a que una se encarga de la presupuestación y otra de vigilar el debido gasto de este.

Anotaremos además, que todas las demás Secretarías, están facultadas para llevar a cabo obra pública, pero hemos decidido no anotarlas aquí debido a que en su mayoría sólo es obra pública de infraestructura.

Además de que como lo mencionamos anteriormente, las otras dos Secretarías, tienen ingerencia con cualquiera otra, ya que si por ejemplo la Secretaría de Marina decidiera llevar a cabo obra pública, primero debería presentar un proyecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien después de un estudio la presupuestaría, y después de aceptado, cuando se lleve a cabo la ejecución de la obra, la Secretaría de la Función Pública, tiene la obligación de verificar estos.

---

<sup>94</sup> Vid. Artículo 37. Ibidem. p. 29.

Por lo tanto, estas dos Secretarías, además de llevar a cabo su propia obra pública, deben estar al pendiente de las obras de las otras Secretarías de Estado.

### ***3.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas***

Esta Ley fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 4 de enero de 2000 y es precisamente la ley sobre la cual versa el presente trabajo de tesis, ya que es en este ordenamiento de donde surge el contrato de obra pública.

El objeto de esta ley se encuentra estipulado en el artículo primero que establece que esta Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, con

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

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se realizarán conforme a lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y estarán regidos por esta Ley únicamente en lo que se refiere a los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública.<sup>95</sup>

A su vez, encontramos en el Capítulo segundo del Título Cuarto, en los artículos 61, 62 y 63, el tema objeto de nuestra tesis, que es el de la rescisión, pero no entraremos a su análisis debido a que esta se analizara en el capítulo respectivo.

### **3.4. Reglamenteo de la Ley de Obras Públicas**

Conforme al párrafo primero del primer artículo tenemos que el objeto de esta ley, es precisamente como su nombre lo dice, reglamentar a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas:

---

<sup>95</sup> Vid. Artículo 1°. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Op. Cit. p. 1.

Este Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Además el tema de la rescisión se encuentra en la Sección VII del Capítulo III del Título III, que comprende los artículos 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 134, mismos que serán tratados en el Capítulo siguiente del presente trabajo.

### ***3.5 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.***

Esta ley es de suma importancia, debido a que en esta se encuentra probablemente la autoridad encargada de llevar a cabo la rescisión del contrato de obra pública, tema objeto del presente trabajo de tesis.

Es precisamente en el artículo 52 en donde se ven las facultades del Juez de Distrito en materia administrativa, mismo que será de sumo interés y que de igual manera, será estudiado en el capítulo V de esta Tesis.

Asimismo, el poder judicial de la Federación puede llevar a cabo la contratación de obra pública, tal y como lo establece el artículo 81, fracción

XVII de esta ley, en el que se establece que es facultad del Consejo de la Judicatura Federal emitir las bases para la contratación de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y obra pública.<sup>96</sup>

### **3.6 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Esta Ley fue publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 15 de diciembre de 1995.

En su artículo primero encontramos la naturaleza de este Tribunal, que es administrativa, mismo que establece la autonomía de sus fallos, tal y como lo señala su artículo primero:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.<sup>97</sup>

El tema que nos interesa es precisamente el artículo que menciona las facultades de este Tribunal y que es el undécimo, fracción séptima que señala: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de

<sup>96</sup> Vid. Artículo 81, fracción XVII: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 3ª ed. Ed. ISEF. México, 2000. p. 27.

<sup>97</sup> Vid. Artículo 1º. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Compila VI. SCJN. 2002.

los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, dentro de las cuales se encuentran las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.<sup>98</sup>

Siendo está, la mayor dificultad en cuanto al presente trabajo de tesis, mismo que será analizado en el capítulo quinto.

### **3.7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Esta Ley fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el jueves 4 de agosto de 1994.

Esta ley la aplicamos de conformidad con lo establecido en el artículo primero en relación con el segundo de la misma, el cual habla de la manera supletoria en que será aplicada.

En su artículo primero señala que las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y

---

<sup>98</sup> Idem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.<sup>99</sup>

El artículo segundo es de suma importancia, ya que en el se señala una de sus cualidades, como lo es del de la supletoriedad de la ley:

Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.<sup>100</sup>

Este último artículo en el que se menciona la supletoriedad de la ley, se relaciona con el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas que señala:

En lo no previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, serán aplicables supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

---

<sup>99</sup> Vid. Artículo 1°. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 8ª ed. Ed. ISEF. México. 2003. p. 2.  
<sup>100</sup> Idem.

## Capítulo IV

### Rescisión Administrativa del Contrato de Obra Pública

“Convengamos, pues, en que la fuerza no hace el derecho y en que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos.”

Juan Jacobo Rousseau

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.1. Concepto de Rescisión**

Se considera necesario ya, entrar en materia, mencionando el concepto de rescisión, ya que es la base primordial de nuestro tema de tesis. A continuación, se expondrán distintos puntos de vista de varios jurisconsultos sobre el tema.

El doctrinario José Pedro López nos dice que "es una forma de terminar anticipadamente los contratos, válidamente celebrados, como consecuencia de un incumplimiento de alguna de las partes."<sup>101</sup>

Y el jurisconsulto argentino Rieffolo Bessone apunta que "la solución de las cuestiones que se promuevan a raíz del contrato de obra pública ha de estar forzosamente a cargo de la jurisdicción ordinaria o de la contenciosa administrativa, donde exista."<sup>102</sup>

El doctrinario Joaquín Martínez Alfaro, señala que, "la rescisión es un modo de privar de efectos a un contrato válido, mediante la extinción de las obligaciones generadas por tal contrato que se vuelve ineficaz, en virtud de acontecimientos posteriores a su otorgamiento, como pueden ser el

---

<sup>101</sup> LOPEZ ELIAS, José Pedro. Aspectos jurídicos de la licitación pública en México. Op. Cit. p. 197.

<sup>102</sup> RIEFFOLO Bessone, José. Contrato de obra pública. Op. Cit. p. 69.

incumplimiento de las obligaciones que produjo o la concurrencia de razones de interés general."<sup>103</sup>

No estamos de acuerdo con lo referente a la ineficacia del contrato, ya que como se ha observado, este ya produjo derechos y obligaciones, por lo que se provoca la caducidad del contrato y no una declaración de ineficacia.

Por su parte el jurisconsulto Rodríguez Libardo expone que: "La doctrina le llama la facultad de rescisión (resiliation) unilateral, se entiende como la estipulación mediante la cual se otorga a la entidad contratante la facultad de dar por terminado unilateralmente al contrato, cuando el contratista incurre en alguna de las causales previstas como generadoras de esta decisión."<sup>104</sup>

En resumen podemos decir que "la rescisión administrativa por incumplimiento es un acto jurídico unilateral, por el cual, la dependencia o entidad perjudicada por el incumplimiento del contratista declara, por sí y ante sí, la terminación del contrato, de pleno derecho y sin necesidad de una declaración judicial."<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 constitucional. Op. Cit. p. 89.

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Citado por LOPEZ ELIAS, José Pedro. Aspectos jurídicos de la licitación pública en México. Op. Cit. p. 197.

<sup>105</sup> MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los contratos derivados del artículo 134 constitucional. Op. Cit. p. 88.

Con el objeto de obtener una mayor profundidad y así obtener una comprensión plena del tema, expondremos además, algunas definiciones de la rescisión en materia civil.

El mexicano Manuel Bejarano Sánchez la define de la siguiente manera: "La rescisión es la resolución de un contrato bilateral plenamente válido (u otro pacto que engendre prestaciones recíprocas) a causa del incumplimiento culpable de alguna de las partes."<sup>106</sup>

Ramón Sánchez Medal establece que "el incumplimiento de las obligaciones a cargo de una de las partes, da derecho a la otra a pedir la resolución del contrato bilateral."<sup>107</sup>

Respecto del comentario anterior, el doctrinario Manuel Borja Soriano establece que las palabras resolución y rescisión son sinónimas y que así se encuentran empleadas en nuestros Códigos.<sup>108</sup>

Vemos que de manera similar, a la rescisión administrativa, esta se encuentra protagonizada por el incumplimiento de las obligaciones de una de sus partes.

<sup>106</sup> BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. 4ª ed. Ed. Oxford University Press. México, 1998, p. 360.

<sup>107</sup> SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los contratos civiles. Op. Cit. p. 129.

<sup>108</sup> BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. 17ª ed. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 490.

#### **4.1.1. Diferencia entre la Rescisión Administrativa y la Rescisión Civil**

Este pequeño apartado sirve para diferenciar la rescisión administrativa de la rescisión civil. Como ya lo habíamos mencionado anteriormente, la rescisión administrativa se cuando el Estado decide de forma unilateral dar por terminada la relación contractual con el particular por una afectación al interés general.

Mientras que la rescisión civil se da de la misma forma, con la diferencia de que se necesita una declaración judicial para tal efecto. Y además, tal vez la mas importante característica, es que el Estado no participa en su calidad de soberano, sino en una aparente igualdad ficticia frente a los particulares.

Es decir, que en la rescisión administrativa siempre una de la partes de la relación contractual debe ser el Estado, de forma supraordinada y que llevará a cabo la rescisión de manera unilateral, mientras que en la civil, los intervinientes tienen la misma calidad, incluso si el Estado participará, lo haría de esta forma y requeriría la intervención de una autoridad judicial.

Por lo tanto en la rescisión civil, el Estado pierde su calidad soberana y se somete a una autoridad judicial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.2. Procedimiento Administrativo de Rescisión del Contrato de Obra Pública**

Comenzaremos por establecer los conceptos de procedimiento y proceso para poder comprender mejor nuestro tema:

##### **Concepto de procedimiento**

En los capítulos anteriores, siempre hemos procedido a la ubicación de nuestros temas, a través de conceptos y definiciones, con el objeto de partir desde un punto concreto, por eso, de las conclusiones a las que hemos llegado en el presente capítulo debemos anotar una que parece ser simple, y es la distinción entre proceso y procedimiento, y cual de estos es el más apropiado para nuestro tema, es por eso que consultamos con algunos especialistas con el objeto de obtener mejores resultados, ya que la mayoría de las personas tiende a confundirlos y a utilizarlos como si fueran sinónimos.

Luis Dorantes Tamayo señala que: "proceso es el conjunto de actos jurídicos, relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional, con el fin de resolver un litigio."<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del proceso. 5ª ed. Ed. Porrúa, México. 1997, p. 225.

Asimismo, el nos dice que el "procedimiento es un conjunto de actos relacionados entre sí, que tienden a la realización de un fin determinado."<sup>110</sup>

El jurisconsulto sudamericano Eduardo J. Couture define al proceso como la "sucesión de momentos en que se realiza un acto jurídico. Conjunto de relaciones jurídicas entre las partes, los agentes de la jurisdicción y los auxiliares de ésta, regulado por la ley y dirigido a la solución de un conflicto susceptible de ser dirimido por una decisión pasada en autoridad de cosa juzgada."<sup>111</sup>

Rafael de Pina a su vez, señala al proceso como: "conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez."<sup>112</sup>

Entonces tenemos que, en el proceso se busca un fin, la resolución de un conflicto, mientras que en el procedimiento sólo se busca la realización del acto, en nuestro caso, la rescisión de un contrato de obra pública.

Ya que tenemos una diferencia entre lo que es procedimiento y proceso y hemos comprendido su diferencia, haremos la distinción entre el

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>111</sup> COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 3ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1988. p. 481.

<sup>112</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 12ª ed. Ed. Porrúa. México. 1984. p. 400.

procedimiento judicial y el administrativo, para poder aplicarlo a nuestro tema, que es el procedimiento administrativo de rescisión.

El jurisconsulto Pablo Marentes señala que la diferencia entre el procedimiento judicial y el administrativo radica en que en el primero lo constituye la actuación de los tribunales judiciales de los órganos de la jurisdicción ordinaria, mientras que el proceso administrativo esta integrado por actuaciones de autoridades o tribunales no judiciales sino exclusivamente administrativos.<sup>113</sup>

#### Concepto de Procedimiento Administrativo

Hemos diferenciado al proceso y al procedimiento, así como al procedimiento administrativo del judicial, pero ahora debemos definir al procedimiento administrativo, es por eso que tomamos las definiciones de algunos juristas doctos en la materia.

El jurisconsulto Miguel Acosta Romero nos dice que "el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la

---

<sup>113</sup> MARENTES, Pablo F. Los contratos administrativos. 1ª ed. Sin editorial. México. 1962. p. 56.

producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."<sup>114</sup>

La exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos española, de 17 de julio de 1958, define el procedimiento administrativo como: "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."<sup>115</sup>

Según los tratadistas, y entre ellos el profesor español José María Villar y Romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.<sup>116</sup>

Debemos decir que no estamos de acuerdo con esta teoría, ya que como ellos mismos lo mencionan, se tienen que resolver reclamaciones, por lo tanto si existen partes contrapuestas, por lo que podemos resumir que el procedimiento administrativo si resuelve controversias.

---

<sup>114</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op cit. p. 887.

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Idem.

Continuaremos ahora, describiendo lo que es de manera concreta el procedimiento de rescisión del contrato de obra pública, y como ha sido la forma de trabajo del presente trabajo de tesis, lo trataremos de exponer del modo mas sencillo posible.

#### Inicio del Procedimiento

El artículo 125 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas señala: "Cuando la dependencia o entidad sea la que determine rescindir un contrato, dicha rescisión, operará de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial, bastando para ello que se cumpla el procedimiento que para tal efecto se establezca en la ley."<sup>117</sup>

El procedimiento se encuentra señalado en el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, el cual señala que las dependencias y entidades pueden rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. El procedimiento de rescisión se llevará a cabo conforme a los siguientes lineamientos:

---

<sup>117</sup> Vid. Artículo 125. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Op. Cit. p. 52.

- I. Se iniciará a partir de que al contratista le sea comunicado el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de quince días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;
- II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer; y
- III. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista dentro de los quince días hábiles siguientes a lo señalado por la fracción I de este artículo.<sup>118</sup>

Debemos anotar primero que para que se lleve a cabo este procedimiento, se deberá revisar primero la bitácora de la obra, lo cual se lleva a cabo cada mes, en cuanto se descubren ciertas anomalías que modifican sustancialmente el objeto del contrato.

#### Causales de Rescisión

Las causales de rescisión se encuentran consideradas en el artículo 127 del Reglamento el cuál señala entre otras cosas: si el contratista, por causas imputables a él, no inicia los trabajos objetos del contrato dentro de los quince días siguientes a la fecha convenida sin causa justificada; así como

<sup>118</sup> Vid. Artículo 61. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Op. Cit. p. 31.

TFSIS CON  
FALLA DE ORIGEN

interrumpir injustificadamente la ejecución de los trabajos o si se negara a reparar o reponer alguna parte de ellos, que hubiera sido detectada como defectuosa; si no da cumplimiento a los programas de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción y, que a juicio de la dependencia o entidad, el atraso pueda dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado. Si el contratista no da a la dependencia o entidad y a las dependencias que tengan facultad de intervenir, las facilidades y datos necesarios para la inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos. Y en general, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato, las leyes, tratados y demás aplicables.<sup>119</sup>

#### Avisos

Se darán dos avisos, mismos que se anotarán en la bitácora, tres días naturales después del segundo aviso se lleva a cabo el levantamiento de una acta circunstanciada en la que se harán ver las anomalías señaladas.

#### Notificación

---

<sup>119</sup> Vid. Artículo 127. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Op. Cit. pp. 52 y 53.

TFCIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Después del levantamiento del acta circunstanciada, la dependencia tiene un término de quince días naturales para iniciar o suspender el procedimiento de rescisión:

Este comienza con la notificación del aviso de rescisión que lleva a cabo la dependencia, la cual deberá contener:

1. El lugar, la hora y fecha en que se lleva a cabo;
2. Debe anotarse el nombre del Notificador que será una persona de la Dependencia y se deberá indicar el cargo que desempeña en la misma;
3. Domicilio del rescindido;
4. Nombre de la Empresa o Persona rescindida;
5. Nombre del Representante legal de la empresa rescindida;
6. Número de oficio, este se obtendrá del registro que tiene a su cargo la dependencia;
7. El informe del inicio del procedimiento de rescisión, entregando el aviso de rescisión elaborada por la dependencia;
8. Nombre del contrato por rescindir, que se entiende por el número, tipo y fecha de celebración del mismo;
9. Se le indica que tiene el término de 15 días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga (este término también se encuentra dentro del aviso);

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

10. Se firmará por quien haya recibido la notificación, el notificador y en su caso si hay testigos.

El aviso de rescisión deberá contener:

1. Nombre del Contrato, como se había comentado anteriormente, se refiere al número de contrato;
2. El nombre de la Dependencia;
3. El número de oficio;
4. Fecha;
5. A quién va dirigido (Representante legal);
6. El motivo del aviso (en nuestro caso el aviso de rescisión);
7. Fundamentación (Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y las Reglas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, siendo estas emitidas por la Secretaría de Gobernación, así como las cláusulas del contrato violadas);
8. Motivación (En donde se señalará que no se han cumplido con los requisitos propios del contrato, esto se encuentra en el artículo 128 del reglamento, el cual dice a la letra: En la notificación que las dependencias y entidades realicen al contratista respecto del inicio del procedimiento de rescisión, se señalarán los hechos que motivaron la determinación de dar por rescindido el propio contrato,

TESIS CON  
FALLA DE ORDEN

relacionándolos con las estipulaciones específicas que se consideren han sido incumplidas);

9. La indicación de que se da inicio al procedimiento de rescisión administrativa del contrato de referencia;
10. Se informa nuevamente del término de 15 días para manifestar lo que a su derecho convenga;
11. Firma del director de la dependencia;

Se puede agregar además que este procedimiento debe contar con los requisitos establecidos también en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### Contestación de la Empresa

Una vez transcurridos los quince días hábiles señalados en el aviso, la empresa deberá presentar su manifestación, en caso contrario se le tendrá por precluido su derecho, tal como lo determina el artículo 129 del Reglamento (si transcurrido el plazo que señala la fracción I del artículo 61 de la Ley, el contratista no manifiesta nada en su defensa o si después de analizar las razones aducidas por este, la dependencia o entidad estima que las mismas no son satisfactorias, emitirá por escrito la determinación que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

proceda) en esta manifestación el afectado puntualizará sus desacuerdos con la dependencia, la contestación deberá contener:

1. A quien va dirigido (La Dependencia);
2. El nombre del representante legal de la empresa y su personalidad jurídica;
3. Un domicilio para recibir notificaciones;
4. Puntualizará sus manifestaciones;
5. Solicitará a la autoridad lo que a su derecho convenga;
6. Llevará a cabo la protesta de decir verdad;
7. Fecha;
8. Firma.

En este momento, se debe aclarar, que el contratista tiene el derecho de audiencia señalado en el artículo 14 constitucional, ya que como vemos, tiene una oportunidad de defenderse.

Resolución

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Transcurridos quince días hábiles después de la contestación, la Dependencia deberá emitir una resolución en la cual se señalará el resultado

del procedimiento, la dará a conocer a través de una notificación, la cuál deberá contener:

1. Título (Notificación);
2. Lugar, hora y fecha;
3. El nombre del notificador ;
4. Cargo del Notificador dentro de la dependencia;
5. Domicilio de la empresa rescindida;
6. Nombre de la empresa rescindida;
7. Representante legal,
8. deberá señalarse si se encontró o no;
9. Entrega del oficio (Resolución y número);
10. Fecha;
11. Anexos;
12. Quien dirige el oficio;
13. Se le comunica la resolución del procedimiento de rescisión administrativa por causas imputables a la empresa respecto al contrato (Número);
14. Firmas de quién recibió la resolución, del notificador y de los testigos, si los hubiere.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al llevarse a cabo la notificación, se le hará entrega de la Resolución a la empresa rescindida por conducto de su representante, la cual deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Título (Resolución de rescisión);
2. Número de contrato;
3. Entidad;
4. Número de oficio;
5. Nombre (Resolución de rescisión administrativa del contrato, tipo y número);
6. Servicios (Los que llevaría a cabo la empresa cocontrante, objeto del contrato);
7. Antecedentes (motivos de la obra, estudios, dictámenes, celebración del contrato, garantías, oficios, etc);
8. Considerandos ;
9. Razonamientos;
10. Resolutivos;
11. Firma del Director de la entidad.

Una vez llevada a cabo la notificación de la resolución, sigue a continuación un Acta Administrativa de incumplimiento de obligaciones, cuyos requisitos son:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. Nombre del documento (Acta Administrativa de Incumplimiento de Obligaciones);
2. El motivo por el cual se lleva a cabo;
3. Lugar, fecha y hora;
4. Los intervinientes en el acto ;
5. Objeto;
6. Antecedentes;
7. Procedimiento;
8. Conclusión;
9. Firmas (Director, subdirector, testigos)

Ya que se ha celebrado el Acta Administrativa de incumplimiento de obligaciones, se lleva a cabo otra acta, que es el acta administrativa circunstanciada de entrega – recepción y estado físico que guardan los trabajos, con el objeto de que la empresa rescindida entregue a la dependencia la obra que haya llevado a cabo hasta el momento en que se inició la rescisión y que se encuentra en el artículo 130 del Reglamento.

Esta contiene los mismos requisitos que las demás, con la diferencia de que en ésta se señalan los trabajos realizados y detalles relevantes de los mismos así como una breve descripción de las causas que dieron origen a la rescisión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Finiquito

En esta etapa se lleva a cabo un finiquito, en el cuál se revisarán las cuestiones económicas de la obra inconclusa, mismas que se encuentran reguladas en el artículos 131 y 132 del Reglamento que establecen que las dependencias y entidades pueden, junto con el contratista, conciliar los saldos derivados de la rescisión con el fin de preservar los intereses de las partes.<sup>120</sup>

Además, las dependencias y entidades pueden hacer constar en el finiquito, la recepción de los trabajos que haya realizado el contratista hasta la rescisión del contrato, así como de los equipos, materiales que se hubieran instalado en la obra o servicio o se encuentren en proceso de fabricación, siempre y cuando sean susceptibles de utilización dentro de los trabajos pendientes de realizar.<sup>121</sup>

Y por último tenemos la celebración de una última acta en la que se da por finalizada la relación contractual de las partes.

---

<sup>120</sup> Vid. Artículo 131, Reglamento de la Ley de Obras Públicas. *Ibidem*. p. 134.

<sup>121</sup> Vid. Artículo 132 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas. *Idem*.

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

#### ***4.3. La Posición del Estado dentro de un Contrato Administrativo***

En este tema tendremos que desentrañar el comportamiento del estado frente a un contrato administrativo, para lo cual estudiaremos los razonamientos de algunos juriconsultos.

El multicitado autor, Arturo García Conesa, menciona que la posición doctrinal minoritaria, mas reaccionaria, defiende que la macroposición de que goza la Administración, la coloca en una situación de poder y autoridad que impide el equilibrio contractual y, por consiguiente, que un instituto funcione como una ley paritaria para ambas partes, y por ello sostiene que las prerrogativas no actúan como diferencias, sino como auténticas exorbitancias deformadoras de su contenido que impiden su tratamiento común en el contrato privado, al tiempo que quebrantan el principio de la eficacia relativa de los convenios, en tanto que afectan a terceros en supuestos como los de expropiación u ocupación temporal de terceros de

derechos, la percepción de tasas y el de la inembargabilidad de los certificados de la obra.

Los defensores del contractualismo replican que la asimetría de las posiciones de los intervinientes no llega a permitir la ruptura unilateral y definitiva por la Administración del equilibrio contractual de las prestaciones. Ello permite mantener el criterio de la doctrina dominante de que la figura, pese a las dificultades, es un contrato con dos partes libres que intentan maximizar su respectiva riqueza.<sup>122</sup>

Es de comentar que se apoya la teoría de que la Figura del Estado tiene una superioridad como tal frente al particular, y por lo tanto se resuelve la exorbitancia de las cláusulas a favor del Estado y en contra del particular, toda vez que efectivamente, no se encuentran en el mismo nivel como lo menciona el Maestro García Maynez.

Si el Estado se encontrará en la misma que el particular en un contrato, entonces el contrato de obra pública perdería su calidad de contrato administrativo para convertirse en un contrato meramente civil.

Asimismo el doctrinario ya mencionado anteriormente, Bartolomé Fiorini, sostiene que el régimen de extinción confirma las atribuciones

<sup>122</sup> GARCIA CONESA, Antonio. Derecho de la construcción. Op. Cit. p. 544.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

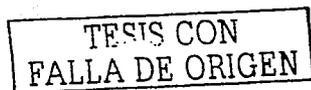
unilaterales de la administración pública, pues esta decide la extinción resarcitoria sin necesidad de recurrir al Poder Judicial. El contratista es la única parte que deberá promover la vía judicial, pues la prerrogativa de la administración pública no impide discutir la legitimidad de la medida.

Asimismo, el "La facultad de acción rescisoria es atribución del órgano que aprobó el contrato, salvo que la ley, en expresa forma, disponga que sea resuelto por otro órgano. Los principios sobre esas cuestiones establecidas en todas las leyes clasifican la extinción rescisoria según sea la parte contractual que lo disponga, como también sus consecuencias sobre la ecuación económica del contrato."<sup>123</sup>

Efectivamente en nuestra legislación no se encuentra regulado que un órgano distinto al que llevó a cabo la celebración del contrato lleve a cabo la rescisión, mismo motivo que da origen a la propuesta de la presente tesis.

---

<sup>123</sup> FIORINI, Banolomé A. Manual de derecho administrativo. Op. Cit. pp. 540 y 541.



## Capítulo V

### Propuesta

"El umbral del templo de la sabiduría  
es el conocimiento de nuestra propia  
ignorancia."

Charles H. Spurgeon

### **5.1. Bases de la propuesta.**

Con el objeto de crear un ambiente mas apto para el entendimiento de las siguientes propuestas, se creyó necesario el dar unos cuantos apuntes con el objeto de aclarar las relaciones entre las entidades y los cocontratantes.

#### **Rescisión administrativa por causas imputables al contratista**

Como ya lo habíamos mencionado anteriormente, en este caso, la actual rescisión administrativa se lleva a cabo cuando el contratista incumple con las causales establecidas en el artículo 127 del Reglamento de Obras Públicas.

Y también sabemos que si la dependencia desea rescindir el contrato lo llevará a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley y en su reglamento, tal y como lo hemos descrito detalladamente en el capítulo anterior de la presente tesis. Por lo que considero que en este punto no existe ninguna duda.

#### **Rescisión administrativa por causas imputables a las entidades**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, esta es la base de la propuesta, ya que tenemos que cuando es la entidad quien incumple con alguna de sus obligaciones, el contratista es quien debe dirigirse ante la autoridad judicial federal con el fin de obtener una declaración judicial de rescisión.

Esto es obvio, ya que el contratista no cuenta con ninguna calidad que no sea la de un particular cualquiera. Por lo que es necesario el apoyo de una autoridad judicial.

La contratación administrativa actuando la autoridad como particular

Este es un tema realmente confuso, ya que tendemos generalmente a confundir la calidad de contratación de un Estado, que puede ser como autoridad o como particular.

Para tratar de apoyarnos un poco, acudo a una tesis, en la cual se señala que a pesar de ser un contrato administrativo, en este contrato el Estado no actúa con su imperio, sino tan sólo como el suministrador de un servicio por el cual el particular pagará una determinada cantidad, y en el cual se establecen derechos y obligaciones recíprocas, y que en caso de que sea el particular quien deje de cumplir con sus obligaciones, en el instante de suspender el servicio, este no implica un acto de autoridad que ataque una

de las garantías individuales señalados en el artículo 16 de la Constitución de nuestro país.<sup>124</sup>

### Ciáusulas exorbitantes

En este momento debemos aclarar que son las cláusulas exorbitantes, que tanto hemos hablado de ellas, y que son un importante elemento de los contratos de obra pública.

A continuación cito una tesis emitida por el pleno con el fin de comprender y tratar de obtener una definición:

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.** La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que

<sup>124</sup> AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Julio de 2001. Tesis: P./J. 92/2001. p. 693.

los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.<sup>125</sup>

En esta tesis, como podemos ver resalta en que de la naturaleza se desprende un fin público, por lo que las cláusulas exorbitantes se encargan de proteger los intereses sociales, siendo estas de carácter nulo en el derecho civil.

---

<sup>125</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII. Abril de 2001. Tesis: P. IX/2001. p. 324.

Entonces podemos entender que las cláusulas exorbitantes son aquellas condiciones del contrato que protegen a la colectividad y ponen en salvaguarda la función del Estado en favor de sus gobernados.

## **5.2. Reforma al Artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.**

En este último capítulo veremos que existen tres probables reformas, una es a la Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con las mismas, otra a artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por último, una más al Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Así que primero tendremos que exponer lo que dice el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, el cual ya había sido mencionado anteriormente, en el Capítulo II del presente trabajo, que señala los elementos mismos que contendrán los contratos de obra pública.

Empezamos con la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos, seguido por la indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.

Se anotará además el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, así como el plazo de ejecución de los trabajos, determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito.

Se establecerán la forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato; anotando también los plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos; además de las penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas.

Asimismo, los términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos. Así como el procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato;

Las causales y procedimiento mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia, y por último los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación.<sup>126</sup>

El artículo antes señalado establece los requisitos mínimos que debe contener un contrato de obra pública, mismos que proponemos modificar en una de sus fracciones para crear una posibilidad de cambio en las cláusulas respecto de la rescisión del mismo.

Entrando en estudio del artículo antes mencionado, la fracción a modificar es la décima primera, que señala: Causales y procedimiento mediante los cuales la dependencia o la entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de esta Ley.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Vid. Artículo 46. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Op. Cit. pp. 23 y 24.  
<sup>127</sup> Idem.

Las causales anteriormente mencionadas son las señaladas en el artículo 127 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, mismo que ya había sido referido en el Capítulo IV de este trabajo de tesis.

Este artículo es el molde de todos los contratos de obra pública, como también lo habíamos mencionado; de su clasificación se desprende, que este es un contrato de adhesión, al que los licitantes se someten si desean contratar con la dependencia.

Lo que implica, que no existe modo alguno de que sea modificado o que una vez celebrado se pueda llevar a cabo un convenio para poder cambiar alguna cláusula.

Es por ello, que considero y propongo una modificación desde su origen, es decir, del artículo antes mencionado en su fracción décima primera, por lo que le daremos un nuevo mecanismo al contrato, en lo referente al procedimiento de rescisión.

A continuación daré un ejemplo de cómo está actualmente redactada una cláusula de un contrato de obra pública, la cual fue tomada de varios contratos de obras públicas de distintas dependencias:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO. "La Dependencia"**  
podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención de las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establecen la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y demás disposiciones administrativas sobre la materia, así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "El Contratista" que se estipulan en el presente contrato, da derecho a su rescisión inmediata sin responsabilidad para "La Dependencia". Además de que se le apliquen a "El Contratista" las penas convencionales, conforme a lo establecido por este contrato y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

Las partes convienen que cuando "La Dependencia" determine justificadamente la rescisión administrativa del contrato, el inicio del procedimiento correspondiente se comunicará a "El Contratista", exponiendo las razones que al efecto se tuvieren para que éste, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la notificación del inicio de la rescisión, manifieste lo que a su derecho convenga, en cuyo caso "La Dependencia" resolverá lo procedente, dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación de "El Contratista".

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, "El Contratista" podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, lo solicitará a "La Dependencia", la cual decidirá dentro de los veinte días naturales siguientes al de la recepción de la solicitud; en caso de negativa por parte de "La Dependencia", será necesario que "El Contratista" obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente.

Es de tomar en cuenta, que dentro de esta cláusula, se menciona de manera breve el procedimiento de rescisión que se ha citado en el Capítulo anterior y que se lleva de manera unilateral.

De igual forma, se menciona de que en caso de que el contratista sea quién lleve a cabo la suspensión de la obra, deberá de tramitar ante una autoridad judicial administrativa una declaratoria, situación que solo se aplica con respecto del contratista, quien está obligado a requerir una declarativa judicial mientras que la dependencia rescinde el contrato de manera unilateral.

En este orden de ideas, considero que se esta violando el principio procesal de igualdad de las partes en un procedimiento, ya que una de las partes es la que se encuentra resolviendo la rescisión.

Al respecto, el doctrinario Hernando Devis Echandia sostiene que dos consecuencias se deducen del principio de igualdad de las partes:

1. La de que en el curso del proceso las partes gozan de iguales oportunidades para su defensa, lo cual tiene fundamento en la máxima *audiatur ex altera parte*, que viene a ser una aplicación del postulado que consagra la igualdad de los ciudadanos ante la ley, base de la organización de los estados modernos.
2. Que no son aceptables los procesos privilegiados.<sup>128</sup>

De lo anteriormente referido, se aprecia que el particular no cuenta con las disposiciones que le permitan rescindir de manera unilateral como las que tiene la autoridad y que por lo tanto debe dirigirse primero a una autoridad judicial para poder llevarla a cabo.

Es claro que el Estado no es ciudadano y que posee una investidura superior, pero ambos deben tener las mismas oportunidades de defensa.

Por lo que proponemos una reforma a la Ley en cuestión, modificando el artículo 46, fracción décima primera y derogando los artículos 61, 62 y 63

---

<sup>128</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando, Teoría general del proceso. Tomo I. 1ª ed. Ed. Universidad. Buenos Aires. 1984. p. 23.

de la misma Ley, con el objeto de eliminar el procedimiento de rescisión de este ordenamiento.

La actual fracción que deseo modificar dice a la letra:

"XI. Causales y procedimiento mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de esta Ley."<sup>129</sup>

La cual quedaría del siguiente modo:

XI. Las causales por las cuales la Dependencia podrá dar inicio el procedimiento de rescisión del contrato ante la autoridad correspondiente.

Podemos explicarlo del siguiente modo, quitando por completo las facultades de rescisión por parte de la entidad para llevar a cabo la rescisión, para que, como veremos mas adelante, esta la lleve a cabo un juez federal.

### **5.3. Reforma al Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

---

<sup>129</sup> Vid. Artículo 46. ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Op. Cit. p. 23.

Dentro de la presente investigación, se ha encontrado una Jurisprudencia muy concreta sobre la propuesta de este trabajo, y trata precisamente sobre quién debe ser la autoridad competente en la rescisión del contrato de obra pública, la cual me permito transcribir a continuación:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, RESCISION DE LOS. Sólo los tribunales de justicia pueden, mediante el juicio correspondiente, declararlos rescindidos."<sup>130</sup>

De la Jurisprudencia antes transcrita, se desprende que debe ser un Tribunal de Justicia quien declare a los contratos rescindidos, pero falta aún determinar de que autoridad se trata.

Pero, respecto de esta jurisprudencia se desprende una tesis en la cual se establece que en efecto sólo los tribunales de justicia pueden declarar rescindidos los contratos administrativos celebrados por los particulares con dependencias de gobierno siempre y cuando no se haya establecido en el contrato la facultad de rescindirlos unilateralmente. A continuación presentamos la tesis en mención:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, RESCISION DE LOS. POTESTAD QUE DERIVA DEL ARTICULO 43 DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS. Si bien es

<sup>130</sup> Quinta Época. Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III Parte SCJN, Tesis 43, Pág. 32.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

verdad que la jurisprudencia definida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que sólo los tribunales de justicia pueden declarar la rescisión de los contratos administrativos celebrados por los particulares con los organismos públicos descentralizados del Estado, mediante la tramitación del juicio correspondiente, también lo es que esto es así, cuando las autoridades contratantes no se han arrogado las facultades que les otorga el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas, de poder rescindir unilateralmente los contratos de obras públicas por incumplimiento de los contratistas o por causas de interés general; pues en tal evento, se colige que han querido sujetarse a las condiciones propias de todo individuo en sus relaciones civiles, no siendo así, es evidente que el contratante perjudicado no puede invocar la lesión de sus derechos porque la autoridad rescinda el contrato sin forma de juicio y deje de observar los principios generales del Derecho civil sobre el particular.<sup>131</sup>

Por lo que podemos entender entonces y resumiendo, la autoridad judicial si puede resolver una rescisión unilateral siempre y cuando no se estipule en el contrato de obra pública que la autoridad contratante esta facultada para llevar a cabo la rescisión.

---

<sup>131</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V. Segunda Parte-1. Enero a Junio de 1990. Página: 149.

Así que, que ahora es necesario que señalemos una tesis fechada en junio de 1994, en la que se menciona que autoridad es competente, y con la que no estamos del todo de acuerdo, pero que será de gran ayuda:

"CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. LA COMPETENCIA PARA CONOCER EL CONFLICTO SUSCITADO POR SU RESCISIÓN, PROVENIENTE DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD, CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Tomando en consideración que la resolución mediante la cual una autoridad rescinde unilateralmente y en forma imperativa un contrato de obra pública, por causas que se dicen imputables al contratista, con apoyo en los artículos 43 de la Ley de Obras Públicas y 58 de su reglamento, así como en una de las cláusulas del propio contrato, constituye un acto de autoridad de naturaleza administrativa, relacionado con un contrato también administrativo y con disposiciones de esa materia, como lo son la citada Ley de Obras Públicas y su Reglamento, resulta competente para conocer del juicio administrativo federal iniciado por el particular en contra de la autoridad emisora del acto, el juez de Distrito en Materia Administrativa respectivo, pues concurren los requisitos que el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación exige para que se actualice dicha hipótesis competencial, consistente en la existencia de una controversia suscitada con motivo de la aplicación de una ley federal,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en la que deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad de naturaleza administrativa."<sup>132</sup>

Del análisis de la Jurisprudencia anterior, encontramos que esta señala de manera expresa que es el Juez de Distrito en materia administrativa la autoridad competente para resolver la rescisión del contrato de obra pública, ya que se actualiza la hipótesis, que consiste en la existencia de una controversia suscitada con motivo de la aplicación de una ley federal de naturaleza administrativa.

Existe un punto en el que no estamos de acuerdo, y es el aspecto de la igualdad de las partes en el procedimiento, ya que como se observa, solo se aplica a la declaración de rescisión que busca el particular. Y que considera a la resolución como un acto de autoridad a impugnar, es decir, como un recurso.

El jurisconsulto argentino Miguel Ángel Bercaitz señala que: "La rescisión por hecho relativo al cocontratante, compete a los órganos administrativos del Estado, ya que a ellos corresponde establecer cuándo ese hecho asume caracteres de tal gravedad como para crear una situación incompatible entre la subsistencia del vínculo y el fin público, el servicio

<sup>132</sup> Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 78 de Junio de 1994, Tesis: P/J 20/94, Pág. 18.

público, o la necesidad pública causa del contrato o que puede afectar el contrato."<sup>133</sup>

En nuestro caso, hemos observado que se trata de un Juez de Distrito en materia administrativa y no un órgano administrativo del Estado, es decir, una autoridad judicial.

Además Bercaitz observa que: "Los hechos relativos o imputables al cocontratante son dos causas de rescisión de los contratos administrativos que sólo afectan a estos, y no a los actos administrativos."<sup>134</sup>

Es decir, que las causas que llevan a la rescisión, afectan sólo al contrato, y no al acto administrativo, siendo este la rescisión misma.

Ahora bien, como ya lo vimos en el apartado anterior, y en este, la autoridad encargada de la rescisión del contrato de obra pública es el Juez de Distrito en materia administrativa de conformidad con lo establecido en el artículo 52, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual señala:

"Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

<sup>133</sup> BERCAITZ, Miguel Angel. Teoría general del contrato administrativo. Op. Cit. p. 563.

<sup>134</sup> Ibidem. p. 559.

- I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.<sup>135</sup>

Por lo que la fracción séptima del artículo undécimo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, debe ser derogada, debido a que a este Tribunal, se le acaban de agregar nuevas facultades en materia administrativa, por lo tanto abarca las facultades de otra autoridad, quedando del siguiente modo:

Artículo 11.- El tribunal federal de justicia fiscal y administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

VII. Derogada.

#### **5.4. Modificación al Reglamento de la Ley de Obras Públicas**

---

<sup>135</sup> Vid. Artículo 52. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. Cit. p. 20.

También se deberá modificar el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, ya que se debe eliminar la Sección VII, del Capítulo IV, del ordenamiento en mención, que se refiere precisamente a la rescisión del contrato de obra pública. Debido a que como hemos analizado, no es competencia de la misma autoridad, sino de una autoridad distinta.

Debemos señalar además, que gracias a estas reformas, nos estamos apegando al principio de economía procesal, ya que la entidad o dependencia se dirige directamente a una autoridad judicial para llevar a cabo la rescisión, dándole celeridad, ya que de lo contrario, se dirigirían a ella únicamente como una autoridad de impugnación.

## Conclusiones

**PRIMERA.** Los instrumentos para llevar a cabo la contratación en la obra pública son: la licitación pública, la licitación restringida y la adjudicación directa. La licitación pública es un procedimiento, por medio del cual, la administración pública elige a una persona física o moral para la celebración de un contrato determinado. No todas las personas pueden participar dentro de las licitaciones, ya que deben sujetarse a las bases y no estar impedidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

**SEGUNDA.** Los principios jurídicos de las licitaciones públicas son: oposición. 1)El principio de concurrencia consiste en que asistan el mayor número posible de participantes a la licitación, con el objeto de llevar a cabo una mejor selección. 2)Igualdad: Se colocan a los participantes en una igualdad de condiciones para evitar favoritismos. 3)Publicidad: Se refiere a que los participantes tengan siempre conocimiento de todo lo que ocurra durante todo el procedimiento. 4)Oposición: es aquel en el que las partes tienen distintas ofertas que competirán entre sí con el objeto de que la entidad decida por la mejor.

- TERCERA.** La naturaleza jurídica de la licitación pública consiste en ofertar los contratos administrativos como resultado de sus facultades y obligaciones.
- CUARTA.** Las etapas de la licitación pública son siete: Partida presupuestaria, bases o pliego de condiciones, publicación de la convocatoria, presentación de ofertas, aceptación de la oferta, apertura de las ofertas y adjudicación.
- QUINTA.** Las licitaciones sólo se pueden llevar a cabo cuando exista una partida presupuestaria, previamente aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las bases en la licitación pública son las condiciones o cláusulas necesarias para regular, tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tengan amplia facultad para imponerlas. La obtención de las bases para poder participar dentro de una licitación pública, se llevará a cabo, previo de una cierta cantidad pecuniaria.
- SEXTA.** La publicación de la convocatoria se realizará en el Diario Oficial de la Federación para las licitaciones públicas, y con la entrega de la incitación a las de licitación restringida. En la etapa de presentación de ofertas, los participantes, entregarán

sus ofertas en sobre cerrado. Las ofertas deben cubrir tres requisitos, subjetivos (se refiere a la capacidad jurídica), objetivos (se refiere al contenido de las bases) y los formales (se refiere a la confección de la oferta). La aceptación de la oferta consiste en que la autoridad recibe los sobres de los participantes.

**SÉPTIMA.** La apertura de las ofertas consiste en que los sobres son abiertos públicamente, con el objeto de conocer las propuestas de los participantes, desechando en ese momento las propuestas que no cumplan con los requisitos de las bases. La adjudicación es el acto por el cual el Estado decide cual de las ofertas es la mas ventajosa para al celebración del contrato a través de un dictamen técnico. . El único recurso que tiene el particular en contra de la resolución, es el de inconformidad.

**OCTAVA.** En la adjudicación directa, el Estado llega a un acuerdo con un particular sin la necesidad de una concurrencia para la realización de un contrato.

**NOVENA.** El contrato es el acto jurídico por medio del cual dos o mas personas producen o transfieren derechos y obligaciones. El contrato administrativo es un acuerdo de voluntades

forzosamente por lo menos de una Entidad administrativa con una persona sea física o moral, para llevar a cabo un fin de carácter público.

**DECIMA.** La obra pública, es el conjunto de actividades llevadas a cabo sobre un bien mueble o inmueble con el fin de obtener de estas un bien que sea aprovechado por la sociedad a quien fue destinada.

**DECIMA PRIMERA.** El contrato de obra pública es el acto jurídico por medio del cual, la Administración Pública celebra un contrato con una persona, con el objeto de la realización de una obra pública. Los elementos del contrato de obra pública son: los sujetos (Administración pública y un particular), objeto (la realización de una obra pública), competencia y capacidad (la ley facultara a la Administración Pública), consentimiento y forma (se encuentra establecida en la ley).

**DECIMA SEGUNDA.** El contrato de obra pública se clasifica de la siguiente manera: 1)Principal: Porque existe por si solo y tiene un propósito propio y específico, y por lo tanto no depende de ningún otro contrato. 2)Bilateral: Obtiene esta calidad porque tanto como la administración pública federal como su

cocontratante adquieren derechos y obligaciones de manera recíprocas. 3)Oneroso: Ambas partes pretenden la obtención de una ventaja, a cambio de una compensación económica. 4)Conmutativo: Las prestaciones a cargo de las partes son ciertas desde la celebración del contrato. 5)Formal: Debe llevarse de manera escrita. 6)Tracto sucesivo: su vigencia permanecerá mientras dure toda la obra. 7)Administrativo: porque por lo menos una de las partes es la Administración pública. 8)Adhesión: Porque este ya se encuentra predeterminado para todos los cocontratantes de la Administración Pública. 9)Intuito personae: Antes de celebrarse se deben tenerse por ciertas las capacidades de las partes para la contratación.

DECIMA TERCERA. El contrato de obra pública se encuentra fundamentado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 y lo conocemos actualmente debido a una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

DECIMA CUARTA. El artículo 134 consta de cuatro principios, que son: 1)La eficiencia consiste en llevar a cabo el fin público de la mejor manera con los medios existentes. 2)El principio de la eficacia

consiste en la obtención del resultado práctico deseado. 3) El principio de honradez, se toma desde el mismo sentido gramatical de la palabra, es decir comportarse de la mejor manera posible, o mejor dicho con una responsabilidad moral para con los demás. 4) La idoneidad del gasto, no es otra cosa, sino la adecuada relación que debe existir entre los medios existentes y los medios a alcanzar, es decir, una correcta administración.

DECIMA QUINTA. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, son las Secretarías más importantes dentro de los procedimientos de licitación, ya que la primera es la encargada de la presupuestación de los gastos necesarios para la celebración de los contratos de obras públicas, mientras que la segunda es la encargada de la supervisión de la ejecución de los trabajos de obra. Todas las Secretarías de Estado están facultadas para llevar a cabo la celebración de contratos de obras públicas.

DECIMA SEXTA. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, actualmente es la encargada de regular las licitaciones públicas y las rescisiones de los contratos de obras públicas, auxiliado por su reglamento.

DECIMA SÉPTIMA. La diferencia entre un proceso y un procedimiento, radica en que en el primero solo se busca un fin, mientras que en el segundo, se busca la resolución de un conflicto de intereses.

DECIMA OCTAVA. La diferencia entre el proceso judicial y el proceso administrativo, radica en su naturaleza, ya que el procedimiento judicial lo realiza precisamente una autoridad dependiente del Poder Judicial, mientras que en el administrativo lo lleva a cabo una autoridad dependiente del Poder Ejecutivo.

DECIMA NOVENA. La rescisión es la facultad que tiene una entidad de dar por terminado un contrato por alguna causal que se estipule en alguna Ley de su competencia.

VIGÉSIMA. El procedimiento administrativo, se clasifica en: 1)El procedimiento administrativo es externo, porque afecta directamente la esfera jurídica de los particulares. 2)Es un procedimiento de ejecución por que su cumplimiento no se da de manera voluntaria. 3)El procedimiento de rescisión es además de oficio porque lo llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Existe una diferencia entre la rescisión administrativa y la rescisión civil, y esta radica en la naturaleza que tiene derivada de la investidura de la autoridad. Si la autoridad contrata de manera igual al particular será una rescisión civil, mientras que si la autoridad contrata desde su calidad de persona pública será administrativa. Además de que en la rescisión civil, se acude ante una autoridad judicial y en la administrativa es la misma autoridad que contrata la que la lleva a cabo.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** El procedimiento de rescisión comenzará en el momento en que la autoridad encuentre anomalías que pongan en riesgo el objeto del contrato, haciendo dos anotaciones en la bitácora (una por mes) de la obra. Tres días después de la segunda anotación se levantará un Acta Circunstanciada en la que se recogerán las anomalías encontradas. Quince días después de levantada el Acta Circunstanciada se le hará la notificación del inicio del procedimiento de rescisión administrativa del contrato al contratista. Después de la notificación del inicio del procedimiento, el particular tiene un término de quince días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Quince días después, la autoridad esta obligada a emitir una resolución, en la cual fundamentará y motivará el

porque de su decisión. La dependencia señalará fecha y hora para elaborar de nuevo una Acta Circunstanciada con el objeto de señalar el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Se llevará a cabo una nueva Acta Circunstanciada en donde la Dependencia recibirá los trabajos realizados por el contratista en las condiciones en que se encuentren. Por último se llevará a cabo un finiquito en el que la Dependencia determinará si existe adeudo alguno con el contratista. Llevado a cabo el finiquito, se celebrará una nueva Acta en la que se dará por finalizada la relación entre la Dependencia y el contratista.

**VIGÉSIMA TERCERA.** Se considera que con la rescisión unilateral del contrato de obra pública se viola el principio procedimental de la igualdad de las partes, ya que las partes no se encuentran en igualdad de oportunidades para su defensa, ya que la autoridad es la misma que contrata y rescinde, mientras que el particular tiene la necesidad de acudir ante una autoridad para la obtención de una declaración judicial.

**VIGÉSIMA CUARTA.** De conformidad con el artículo 52 fracción I, el Juez de Distrito en materia administrativa, es el encargado de llevar a

cabo el procedimiento de rescisión administrativa del contrato de obra pública.

**VIGÉSIMA QUINTA.** Se propone la derogación de la fracción séptima del artículo undécimo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por invadir la esfera de competencia del Juez de Distrito en materia administrativa, al considerar que este tiene la competencia de observar el recurso de inconformidad en el procedimiento de rescisión del contrato de obra pública. Así como la modificación de la fracción décimo primera del artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para que quede del siguiente modo: XI. Las causales por las cuales la Dependencia podrá dar inicio el procedimiento de rescisión del contrato ante la autoridad correspondiente.

**VIGÉSIMA SEXTA.** Se propone la derogación de los artículos 61, 62 y 63 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que estos son los que regulan al procedimiento administrativo de rescisión.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.** Se propone la derogación de la Sección VII del Capítulo IV del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

regula de igual manera al procedimiento de rescisión administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Bibliografía

**ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo.**

14ª ed. Ed. Porrúa. México. 1999. 1134 pp.

**ANDRADE SANCHES, Eduardo, Constitución Política de los Estados**

**Unidos Mexicanos Comentada. 1ª ed. Ed. UNAM. 1985.**

268 pp.

**BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles. 4ª ed. Ed. Oxford**

University Press. México. 1998. 545 pp.

**BERCAITZ, Miguel Ángel, Teoría General del Contrato Administrativo. 2ª**

ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1980. 679 pp.

**BORJA SORIANO, Manuel, Teoría General de las Obligaciones. 17ª ed.**

Ed. Porrúa. México. 2000. 732 pp.

**CANALS ARENAS, Jorge Ricardo, El Contrato de Obra Pública. 1ª ed. Ed.**

Trillas. México. 1991. 278 pp.

**COUTURE, Eduardo J., Vocabulario Jurídico.** 3ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1988. 589 pp.

**DEVIS ECHANDIA, Teoría General del Proceso.** Tomo I. 1ª ed. Ed. Editorial Universidad. Buenos Aires. 1984. 327 pp.

**DORANTES TAMAYO, Luis, Teoría del Proceso.** 5ª ed. Ed. Porrúa. México. 1997. 390 pp.

**ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos.** Vol. II. Parte especial. 1ª ed. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1979. 649 pp.

**FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, Los Contratos Administrativos.** 1ª ed. Ed. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1927. 426 pp.

**FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo Contratos.** 1ª ed. Ed. Porrúa. México. 2000. 563 pp.

**FIORINI, Bartolomé A., Manual de Derecho Administrativo.** 1ª ed. Ed. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1968. 642 pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**FLORIS MARGADANT, Guillermo, El Derecho Privado Romano. 24 ed. Ed. Esfinge. México. 1999. 532 pp.**

**GARCIA CONESA, Antonio, Derecho de la Construcción. 1ª ed. Ed. Bosch. Barcelona. 1998. 798 pp.**

**GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. 50ª ed. Ed. Porrúa. México. 1999. 444 pp.**

**GONZALES DE COSIO, Francisco, Historia de las Obras Públicas en México. Tomo I. 1ª ed. Secretaria de Obras Públicas. México. 1971. 501 pp.**

**LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones españolas. 1ª ed. Ed. UNAM. México. 1994. 266 pp.**

**LOPEZ – ELIAS, José Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. 1ª ed. Ed. UNAM. México. 1999. 305 pp.**

**LUCERO ESPINOZA, Manuel, La Licitación Pública. 1ª ed. Ed. Porrúa. México. 1993. 152 pp.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MARENTES, Pablo F., Los Contratos Administrativos. 1ª ed. S/Ed.**  
México. 1962. 129 pp.

**MARTINEZ ALFARO, Joaquín, Los Contratos derivados del Artículo 134**  
**Constitucional. 2ª ed. Ed. Porrúa, México. 1993. 198 pp.**

**MO, Fernando F., Régimen Legal de las Obras Públicas. 2ª ed. Ed. De**  
**Palma. Buenos Aires. 1977. 532 pp.**

**RAMÍREZ GOMEZ, Juan Carlos, El Contrato Administrativo. 1ª ed. Ed.**  
**Temis. Colombia. 1990. 133 pp.**

**RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Ma., Contratos Públicos y Derechos**  
**Comunitarios. 1ª ed. Aranzadi Editorial. Pamplona. 1996.**  
317 pp.

**RIEFFOLO BESSONE, José F., Contrato de Obra Pública. 1ª ed. Librería**  
**El Ateneo Editorial. Buenos Aires. 1943. 126 pp.**

**ROMERO PEREZ, Jorge Enrique, Los Contratos del Estado. 2ª ed. Ed.**  
**Universidad Estatal a Distancia. 1993. 376 pp.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**SANCHES MEDAL, Ramón, De los Contratos Civiles. 16ª ed. Ed. Porrúa.**  
México. 1998. 629 pp.

**SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II. 10ª ed. Ed.**  
Porrúa. México. 1981. 701 pp.

### **Legislación**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª ed. Ed. ISEF.**  
México. 2000. 115 pp.

**Constitución Política de la República de Costa Rica. 1ª ed. Ed. UNAM y**  
FCE. México. 1994. 46 pp.

**Constitución de la Nación Argentina. 2ª ed. Ed. UNAM y FCE. México.**  
1995. 37 pp.

**Constitución Política de la República de Chile. 1ª ed. Ed. UNAM y FCE.**  
México. 1994. 68 pp.

**Ley Orgánica de la Administración Pública. 8ª ed. Ed. ISEF. México.**  
2003. 48 pp.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.** 8ª ed.

Ed. ISEF. México. 2003. 41 pp.

**Reglamento de la Ley de Obras Públicas.** 8ª ed. Ed. ISEF. México. 2003.

89 pp.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** 3ª ed. Ed. ISEF.

México. 2000. 85 pp.

**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Compilación de leyes. Compila VI. SCJN. 2002.

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** 8ª ed. Ed. ISEF. México.

2003. 33 pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN