



BUAP

**Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla.**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.
SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS
DE POSGRADO.**

TESIS:

**“LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
CON TERMINAL EN FISCAL**

PRESENTA:

LIC. MAURICIO VELA HERNÁNDEZ

ASESOR:

DR. ERIC SERGIO REVILLA CERRILLO.

PUEBLA, PUE.

NOVIEMBRE 2021

ÍNDICE

INTRODUCCION.	4
----------------------	----------

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTE

1. Evolución histórica del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11
1.1 Primer reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	15
1.2 Segunda reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	17
1.3 Tercer reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	18
1.4 Cuarta reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	21
1.5 Cronología de la normativa reglamentaria del artículo 134 Constitucional: El Código Civil Federal y el nacimiento de las leyes reglamentarias.....	25

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL Y CONCEPTUAL DE LAS FIGURAS JURÍDICAS Y LEGISLATIVAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1 Marco referencial y conceptual.....	30
2.1.1. La Técnica Legislativa.....	31
2.1.2. El Lenguaje Jurídico.....	35
2.1.3. El Acto Jurídico, en su especie, el contrato.....	40
2.1.4. Filosofía del Derecho Abordando la Lógica.....	42

2.2. De los Principios constitucionales en materia de contratos administrativos.....	47
2.2.1. Del principio de seguridad jurídica según la jurisprudencia.....	48
2.2.2. Del principio de seguridad jurídica según la doctrina.....	56
2.3. De los procedimientos de contratación pública.....	59
2.3.1. Licitación Pública.....	62
2.3.2. De los otros procedimientos de contratación: las excepciones a la licitación pública.....	63
2.3.3. De la contratación en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios.....	69
2.3.4. De la contratación en materia de obra pública.....	72
2.4. Definición de los procedimientos de contratación según la jurisprudencia.....	74
2.5. El contrato Administrativo.....	81
2.5.1. Definición de contrato.....	82
2.5.2. Definición de los contratos administrativos según la doctrina.....	83
2.5.3. Definición de los contratos administrativos según la jurisprudencia...	84

CAPÍTULO III

LA AFECTACIÓN PRAGMÁTICA DE LA TEORÍA ADOPTADA EN MÉXICO EN MATERIA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1.El cumplimiento de los contratos desde el punto de vista legislativo doctrinal.....	91
3.2. El cumplimiento de los contratos administrativos desde el punto de vista jurisprudencial.....	97
3.3. El incumplimiento contractual.....	102
3.4. Razonamiento lógico jurídico de la teoría adoptada en materia de cumplimiento de los contratos administrativos; la inseguridad jurídica en los contratos administrativos.....	106
3.5. Exposición de caso práctico.....	110

CAPITULO IV
ANÁLISIS FILOSÓFICO DE LA TEORÍA ADOPTADA EN MÉXICO EN MATERIA
DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

4.1. Racionalidad lingüística del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	128
4.2. Racionalidad jurídico-formal	131
4.3. Racionalidad pragmática.	135
4.4. Justicia y seguridad jurídica de los contratos administrativos.	138
CONCLUSIONES.	142
PROPUESTAS.	148
Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	148
Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	149
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS UTILIZADAS	151
Doctrina.....	151
Legislación.....	152
Diccionarios.....	153
Cibergrafía.....	153

INTRODUCCIÓN

La finalidad del Estado Mexicano, consiste en garantizar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Federal. Educación, seguridad social, impartición de justicia, son algunos de los derechos humanos que deben ser protegidos por quienes representan al Gobierno Mexicano. Para el cumplimiento de lo anterior, el Estado requiere de la contratación con personas del sector privado, para la prestación de servicios y la compra de diferentes bienes.

En este sentido, los procedimientos de contratación entre el Estado y el particular, a diferencia de los contratos celebrados entre el sector privado, establecen medidas y cláusulas exorbitantes al derecho civil, es decir, el contenido de los contratos administrativos no busca aplicar el principio de equidad contractual, más bien, establece condiciones más favorables para el Estado. A nivel federal, estos actos – los contratos administrativos - **encuentran su fundamento constitucional** en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, del artículo Constitucional citado en el párrafo anterior, se desprenden leyes secundarias, expedidas a nivel Federal, que son la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Y precisamente, además del texto Constitucional, en el contenido de dichas leyes secundarias podemos encontrar erróneos y aberrantes conceptos y/o figuras jurídicas que pretenden regular la contratación del Estado con el particular, pero, lo que en realidad sucede es la indebida aplicación del derecho.

Figuras jurídicas empleadas como “licitación”, “adjudicación” o “adquisiciones”, son sólo algunos ejemplos que se encuentran tanto en el texto Constitucional como en el de las normas secundarias que lo reglamentan; que, más

allá de coadyuvar a la correcta aplicación del derecho, interrumpen la armonía jurídica de la contratación entre el Estado y el gobernado.

Pero sería exagerar afirmar que todo el dispositivo Constitucional de referencia afecta de forma negativa al lenguaje jurídico, sino que tales errores se pueden detectar concretamente en los párrafos tercero y cuarto específicamente, del texto Constitucional comentado; para ello lo cito a la letra:

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.¹

Lo anteriormente transcrito, da pauta para que las mencionadas leyes secundarias se encuentren llenas de conceptos jurídicos oscuros e imprecisos que le impiden al gobernado gozar de la certeza jurídica, lo cual ocasiona estado de indefensión para el gobernado, y en su caso, menoscabo en su patrimonio pecuniario, como a continuación se explica.

El texto Constitucional **mencionado, señala en la parte conducente del artículo citado** que “...la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas...”. Ahora bien, pregunto, ¿será posible contratar obra pública? o lo correcto es decir que “El Estado, por conducto del funcionario competente podrá celebrar un contrato de un contrato de obra pública a precio alzado con terceros”. Ya que, al señalar que se podrá “... la contratación de obra...”, pues resulta jurídicamente imposible contratar una obra, más no es imposible contratar a una persona para que realice una obra.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto original, México, formato PDF, consultado el 2 de Noviembre de 2021, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf.

Y así diversas hipótesis más que conllevan a la errónea redacción del lenguaje jurídico en materia de contratos administrativos. Dicha afectación, se materializa desde el inicio del procedimiento de contratación hasta la celebración del sinalagma correspondiente. Es decir, cada uno de los pasos a seguir, encaminados a la contratación del Estado con el particular, encontramos una serie de errores jurídicos que, además de entorpecer y a largar el tiempo, configura una afectación directa al principio de seguridad y certeza jurídica.

Pero lo anterior no se limita a una adversidad teórica del derecho, por el inadecuado uso de palabras y/o figuras jurídicas. También dicha problemática teórica se traslada a la vida práctica de los gobernados al momento de celebrar un contrato, interpretarlo y en su caso, reclamar su cumplimiento o nulidad -sea cual sea el caso.

Por ejemplo, a lo largo de la historia en materia de nulidad, interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, derivado de la errónea escritura textual de la norma, el gobernado ha sufrido de imprecisiones jurisdiccionales por parte de jueces y magistrados al emitir sus resoluciones judiciales.

Un concreto que se tiene a la vista por quienes litigamos en materia administrativa, son las contraproducentes tesis números XVII.2o.P.A.70 A y I.1º.A.194 A (10ª.) respectivamente, emitida por los magistrados que integran el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que al rubro establece que **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DEL PAGO ESTIPULADO EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O NEGATIVA FICTA DE LA QUE DERIVE EL INCUMPLIMIENTO DE ESA OBLIGACIÓN²; y “JUICIO CONTENCIOSO**

² Tesis XVII.2o.P.A.70 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 85, Abril de 2021, Tomo III, p. 2256.

ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO”³.

El criterio citado, claramente establece que el Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, no será competente para conocer controversias contra el incumplimiento de un contrato de obra públicas cuando no exista un acto expreso de la autoridad. Cuestión que resulta completamente contradictorio para el mundo jurídico, ya que, como cualquier estudioso en materia de contratos, sabe que cuando una de las partes de un sinalagma incumple, la otra tiene derecho a reclamar su cumplimiento por la vía judicial, y perfectamente se sabe, que el incumplimiento se trata de una omisión o hecho negativo de la persona. Y con eso, resulta obvio que cuando se trate de un incumplimiento contractual por parte de una persona, jamás existirá un “acto expreso o tácito”.

Esto, tiene plena relación con lo que he mencionado, en virtud de que si desde la Constitución Federal se establece que se “contratarán obras” y no se contratarán personas que realicen obra, identificando perfectamente a las dos –o mas- partes del contrato, pues es muy fácil caer en el error en el sentido de no entender de quienes participan en un contrato son personas, no obras, y las personas cometen conductas positivas o negativas –como el incumplimiento- que afectan la ejecución de los contratos.

Es decir, para la existencia de la debida tutela de los principios constitucionales por parte del Estado Mexicano hacia los gobernados, comienza con la implementación correcta de la doctrina/teoría jurídica dentro de los textos constitucionales y de leyes secundarias. Incluyendo desde un correcto uso del lenguaje hasta una congruente construcción textual de los cuerpos normativos.

³ Tesis, I.10.A.194 A (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III, página 1445.

Conceptos tan sencillos como el que acabo de mencionar, en realidad producen una verdadera afectación jurídica de los particulares contratados.

La contratación del **Estado mexicano** con los particulares es casi tan cotidiana, como los actos jurídicos que se celebran día a día entre las personas del sector privado. Por ello, es esencial que el contenido de las normas regulatorias de los actos entre el Estado y las personas gobernadas, establezcan el uso y aplicación de las figuras jurídicas correctas.

A su vez, el lenguaje jurídico de cualquier ley siempre debe ser analizado con pericia, ya que el contenido textual de cualquier norma positiva puede ser determinante entre un ordenamiento preciso y sustancioso en aportaciones jurídicas al sistema, o uno cuyo entendimiento cuesta tanto para el gobernado, que le es imposible o difícil el acceso a los derechos que emanan de éste.

Sin embargo, históricamente hemos visto que la redacción de las normas ha sufrido la implementación de vocablos bárbaros a la luz del Derecho. Algunas veces tan grave, que los Estados Unidos Mexicanos por conducto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han tenido la necesidad de declarar disposiciones específicas de los cuerpos normativos como inconstitucionales.

La tutela de los derechos conferidos al gobernado en la Constitución Federal y de sus leyes reglamentarias, comienza con una verdadera y correcta redacción de la misma, empleando los vocablos gramatical y jurídicamente correctos, sin que tenga la necesidad de interpretación alguna por su claridad. De lo contrario, provocaría además de un retroceso en el ámbito jurídico del país, probables consecuencias graves para el gobernado derivado de la difícil interpretación.

Por lo anterior, y siguiendo lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos, relativo al principio de seguridad jurídica, es fundamental que los ordenamientos que reglamenten el artículo 134 de

la Carta Magna, cuenten con estricta certeza en cuanto a su redacción y uso del lenguaje. Para ello, es necesario que el texto de ambas normativas se encuentre correctamente redactado respecto a las acepciones gramaticales y jurídicas, de lo contrario, sería ambiguo y eso representaría una afectación al derecho humano de la seguridad jurídica para aquellas personas contratadas en por los Estados Unidos Mexicanos.

En lo conducente, al no ocupar un lenguaje jurídico preciso y adecuado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vulneraría el principio de seguridad jurídica, así como la vida contractual entre el particular y el Estado que diariamente conlleva.

A su vez, la presente investigación servirá para determinar la teoría correcta de la normativa que regula los contratos administrativos en el ámbito federal. Es decir, para que la norma cumpla con los requisitos indispensables de la seguridad jurídica –sólo enunciaré los que nos ocupan-, tales como claridad, coherencia y posibilidad de cumplimiento, debe adoptar una doctrina y teoría correcta para la redacción de su contenido.

Este proyecto beneficiará directa e indirectamente a todos los gobernados de los Estados Unidos Mexicanos. De forma directa a todos aquellos contratistas o proveedores que pretendan contratar con el Estado Mexicano; más aún, cuyos contratos están en puerta de su celebración, e indirectamente con el resto de las personas que habitan en el país; ello, en razón de que las contrataciones del Estado Mexicano con el particular, tienen siempre como objetivo el salvaguardar los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Además, concientizará a los tratadistas y funcionario públicos que se encuentran en las áreas de contratación del Gobierno Federal, a detectar la importancia de la doctrina civil y de la seguridad jurídica; así como el correcto uso

del lenguaje contenido en los actos jurídicos que encaminan la contratación del Estado Mexicano con el Particular.

Por lo tanto, la presente investigación tendrá una utilidad tanto teórica como práctica. Esto, en el sentido de que, al determinar la teoría correcta a la legislación federal en materia de contratos administrativos, ésta, se trasladaría a la aplicación práctica, misma que se materializa al momento de iniciar con un procedimiento de contratación y en específico, al celebrar el instrumento correspondiente. Ello, conllevaría a un ejercicio contractual más claro y congruente, lo que implicaría una mejor interpretación y cumplimiento de los mismos.

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTE

El marco histórico comprende desde la publicación del texto original del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cinco de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, hasta la última reforma y/o adición de párrafos relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en el ámbito federal.

Asimismo, se estudiarán las leyes secundarias que reglamentaron la forma de contratación del Estado Mexicano con el particular, partiendo del mismo periodo antes señalado. Siendo aplicable en aquel tiempo el Código Civil Federal y Código de Procedimientos Civiles Federal, hasta el surgimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y sus respectivos reglamentos en el año dos mil.

En ambos casos, a lo largo de las citas históricas de la normativa, se harán breves comentarios por el autor, mismos que servirán para el desarrollo del proyecto y abundarán en la comprensión del tema para el lector.

1. Evolución histórica del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente subcapítulo, analizará las cuatro reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ello, se visualizarán las figuras jurídicas utilizadas desde el texto original de dicho artículo, publicado en 1917, hasta el texto vigente actual. Se podrá visualizar también, los principios y directrices constitucionales, que se rigen en los contratos administrativos; entendiéndose por estos, los que tratan de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

El texto original del artículo 134 Constitucional, decía a la letra:

Art. 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”⁴

Del texto constitucional original citado, se destaca una gran ambigüedad. Ello, en virtud de que deja en incertidumbre, otra gran necesidad del Estado para el cumplimiento de sus objetivos como es la contratación de adquisiciones y Servicios.

También, se puede notar una gran imprecisión por cuanto hace al texto que establece que el Gobierno tenga que celebrar la ejecución de obras públicas⁵, pues no especifica con quién va a celebrar esa ejecución de obras públicas; ya que puede ser con otros Estados soberanos o países, con particulares en su carácter de personas físicas o morales, con los organismos públicos descentralizados del Estado, etc.

Sin embargo, en cuanto a la forma de contratación no se encuentra en absoluto alejada a la actual. Lo digo por lo que en adelante comparo:

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 134 DE LA CPEUM	TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 134 DE LA CPEUM
Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre	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

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto original, México, formato PDF, consultado el 2 de noviembre de 2021, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

⁵ Ídem.

cerrado, que será abierto en junta pública.⁶	licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, <u>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.</u>⁷
---	---

Del recuadro, se denota la forma en que planteó el constituyente originario respecto a la contratación pública comparada con la actual, redactada por el constituyente permanente, que, a pesar de que supuestamente existe una evolución en la técnica legislativa, evidentemente no.

Lo anterior, derivado a que, en ambos textos, la forma de contratación por regla general será, por cuanto hace al texto original, mediante adjudicación por subasta, y de acuerdo al vigente, adjudicación a través de licitación.

Sin embargo, el constituyente permanente, como lo menciono, al reformar dicho artículo, resultado del texto vigente, no hizo ninguna aportación positiva o evolutiva a la norma jurídica ya que, tanto la subasta como la licitación, son exactamente lo mismo. Cito el significado de ambos:

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto original, México, formato PDF, consultado el 27 de Octubre de 2021, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf.

⁷ Una importante añadidura al texto constitucional. Toda vez que como se puede observar, se insertan los criterios (dicho por administrativistas), o más bien los principios constitucionales que van a regular desde ese entonces, la contratación entre el Estado y el particular.

licitar

Del lat. *licitāri*.

1. tr. Sacar algo a subasta o concurso públicos.⁸

subasta

Del lat. *sub hasta* 'bajo la lanza', porque la venta del botín cogido en la guerra se anunciaba con una lanza.

1. f. Venta pública de bienes o alhajas que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y con intervención de un juez u otra autoridad.⁹

Y claro, ya estaría de más señalar la ambigüedad e incongruencia de las figuras jurídicas empleadas para la contratación del Estado, ya que será materia de los capítulos correspondientes de esta investigación. Con esto, termino mi comentario al texto original del artículo 134 Constitucional.

Empero, a lo largo del presente capítulo, se logrará observar que, de la evolución histórica del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su texto original publica en mil novecientos diecisiete, hasta la última reforma, la esencia gramatical, semántica y doctrinal del artículo, realmente no ha sufrido cambio de fondo alguno.

Por lo tanto, podremos determinar el lenguaje jurídico utilizado en dicho artículo en materia de contratos administrativos, sus figuras jurídicas medulares que rigen dichos procedimientos, así como los principios constitucionales que los rigen, bajo la observancia de los demás derechos fundamentales de la constitución; pero, consecuentemente, la inobservancia de los principios generales del derecho y la teoría general de las obligaciones adoptada en México en materia de actos jurídicos.

⁸ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, Disponible en internet <https://dle.rae.es/licitar>.

⁹ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, Disponible en internet <https://dle.rae.es/subasta>.

1.1 Primer reforma al artículo 134 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

Toda vez que en la sección introductoria del presente subcapítulo, relativo a la evolución histórica del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se ha citado el texto original del artículo 134 constitucional, procederemos a realizar el análisis de la primera reforma del mencionado artículo, que tuvo lugar el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

El Decreto por el que se reformó el dispositivo jurídico Constitucional mencionado, fue para que quedara como lo que sigue:

134.- Los recursos económicos que disponga el Gobierno Federal y el 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, servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán acabo a través de licitaciones públicas mediante la 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.¹⁰

Lo anterior deja ver la necesidad que tuvo el Estado para incorporar la figura de la contratación de adquisiciones y servicios, además de la obra pública. Tristemente tuvieron que pasar casi setenta años, ¿por mientras cómo contrataban las adquisiciones y servicios? ¿serán válidos o nulos aquellos contratos de adquisiciones y servicios que se celebraron antes de esta reforma? Pues claro que

¹⁰ Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI, base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982, texto original, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130122_6.pdf.

no fueron válidos, inclusive podría decirse que inconstitucionales, pero como ahora son hechos consumados, pero da cabida a ser objeto de investigación.

También se incorporan los principios jurídicos de la contratación pública, mismos que ahora, son esenciales para comprobar el gasto público cuando se trata de adquisiciones, arrendamientos y obra pública, que se enumeran de acuerdo a la reforma citada, como los siguientes:

- a) Eficiencia;
- b) Eficacia,
- c) Honradez.

De lo anterior hay que destacar, que los principios antecitados, extraídos e incorporados en la primer reforma al artículo 134 constitucional, que por el simple hecho de estar redactados en la Norma Fundamental, los hace principios de contratación constitucional en su rama administrativa.

Dichos principios, deben ser observados por obligatoriedad entre las partes, primeramente, por la autoridad y licitantes. Entendiéndose esto que, durante el proceso de la contratación administrativa, además de las formalidades establecidas en las leyes secundarias que reglamentan el artículo 134 constitucional, dichos principios deben ser observados desde el inicio hasta el final o fallo del procedimiento de contratación.

A su vez, estos principios constitucionales en materia de contratos administrativos, comparten dicha obligatoriedad y observancia durante la ejecución del contrato administrativo cuando éste sea celebrado y durante su vigencia. Por tanto, la presente reforma resulta importante al tenor de que la violación de dichos principios durante el procedimiento de adjudicación, así como durante el cumplimiento del contrato, en opinión del autor sería causa de nulidad del procedimiento y del contrato, en su caso.

1.2. Segunda reforma al artículo 134 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

En el anterior subcapítulo, relativo a la primera reforma histórica del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudimos verificar la incorporación de lo que el autor llamó los principios constitucionales en la rama administrativa, que rigen la contratación entre el Estado y el particular en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

Por lo que ahora, da cabida a realizar el análisis a la segunda reforma que tuvo lugar en su publicación en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil diecisiete. Misma, que tuvo su importancia al tenor de lo que en adelante se señala.

Aunque la página de internet¹¹ de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, menciona que fue una reforma al artículo, más bien, fue adición de tres párrafos al mismo; que son los siguientes:

Artículo 134. ...

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.¹²

¹¹ Puede verificarlo al visitar la siguiente página de internet: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/345>.

¹² *DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*

De la porción constitucional transcrita, destacamos la adición de dos párrafos al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el segundo párrafo, limita el tipo de contratación que tenga como objeto la propaganda en su modalidad de comunicación social, en el que se señala que debe ser con fines informativos, educativos y de orientación social; además de que dicha contratación, tal y como lo establece el segundo párrafo se sujeta a las formalidades y principios de la contratación administrativa señala en el mismo artículo constitucional.

Sin embargo, lo trascendente en la presente reforma, además del señalamiento del deber jurídico de que la contratación administrativa se sujeta a lo establecido en el texto del artículo constitucional de marras, es lo establecido en la última línea de tal párrafo añadido. En el que brevemente y sin precisar, pero suficiente para reglamentar, se determina que la contravención al artículo 134 constitucional da cabida a las sanciones que haya lugar. Entendiéndose por esto, que cualquier acto u omisión respecto a lo establecido en el artículo constitucional, así como de sus leyes reglamentarias, por cualquiera de las partes licitantes, contratantes y contratistas.

1.3. Tercera reforma al artículo 134 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil ocho.

La reforma que se analizará a continuación, tiene relación directa con la primer reforma del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se añaden principios al procedimiento de contratación en materia administrativa. También, se visualizará la facultad de las áreas técnicas

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2007, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130195_4.pdf.

evaluadoras del gasto público; que hoy sabemos que son los entes fiscalizadores como la Auditoría Superior de la Federación y de los Estados.

Al igual como lo mencioné, no sólo trata de una reforma, sino además de adición de párrafos del dicho artículo para que quedara como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

[....]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.¹³

De lo anterior, cabe precisar que, además de la incorporación de la economía y transparencia como principios contractuales del Estado, encontramos la disposición constitucional para aclarar que, cuando se trate de contrataciones en los que se utilicen recursos federales, las leyes competentes serán las leyes reglamentarias del mismo artículo, es decir, por la temporalidad, las ya publicadas Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Esto, sin importar de quién celebre el contrato, ya sea el Estado Federal, la Entidad Federativa o el

¹³ *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Mayo de 2008, México, consultado el 21 de noviembre de 2019 formato PDF, Disponible en Internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130196_4.pdf.

Municipio – por ende, los participantes de la administración pública paraestatal y autónoma-.

Al respecto, considero importante citar la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), que, aunque no corresponde a su época, sí de la materia de la que abordo en el párrafo anterior, en el que se esclarece el precepto constitucional aportado en la reforma de referencia:

CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.¹⁴

De la tesis anteriormente transcrita, cabe mencionar que de la interpretación de la norma, se ha resuelto que el tribunal contencioso administrativo, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, será el órgano competente para dirimir

¹⁴ 2a./J. 62/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, libro 18, Mayo 2015.

controversias que se susciten derivado del cumplimiento de contratos administrativos celebrados entre un particular y una autoridad de la administración pública.

Bajo la misma importancia, y en armonía con la incorporación de los principios de economía y transparencia en los procedimientos de contratación administrativa, es la facultad de los entes llamados ahí técnicos para revisar el ejercicio del gasto público, refiriéndose en específico a las contrataciones administrativas.

Al respecto, y al tenor de lo establecido en los artículos 74 y 79 constitucionales, quienes están facultados para la revisión permanente del gasto público, son la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública y sus equivalentes en los Estados.

Comentaba que esta adición guarda armonía con la incorporación de los principios de economía y transparencia, en el entendido de que el Estado, en sus contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, debe velar por el principio de economía para la búsqueda de los mejores precios y condiciones que se le puedan dar al Estado; y por transparencia, en el entendido de que los procedimientos y la contratación administrativa, deberá ser al alcance del gobernado.

1.4. Cuarta reforma al artículo 134 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

En la cuarta y última reforma a la fecha, realizada al artículo 134 constitucional, al igual que en la primer y tercer reforma antes comentada, se analizará la incorporación de un principio más que deberá ser observado en los procedimientos de adjudicación.

Esta incorporación resulta total, porque, como se verá más adelante, la interpretación jurisprudencial de dicho artículo, determinó que un procedimiento de contratación administrativa, ya sea la licitación o alguna de las excepciones previstas en los ordenamientos de la materia, constituye un procedimiento seguido en forma de juicio.

Última reforma constitucional a la fecha, para que quedara como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

...
...

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

...
Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.¹⁵

De la porción jurídica citada, únicamente hago referencia sobre la incorporación de la imparcialidad como principio contractual. Hago referencia porque la imparcialidad no va encaminada a la celebración del contrato administrativo *per se*, sino a la parte adjetiva de la contratación, es decir el

¹⁵ A la fecha en el que se redacta el presente texto, que es en el mes de noviembre de dos mil diecinueve.

procedimiento de contratación; toda vez que en la licitación se “concursaran”¹⁶ diferentes licitantes, y ganará el más óptimo para el Estado, bajo la aplicación del principio de imparcialidad.

Empero, con la incorporación del principio de imparcialidad entre las partes licitantes o contendientes, han surgido criterios jurisprudenciales que determinan que el procedimiento de adjudicación para la contratación pública, es reconocido como un procedimiento seguido en forma de juicio. El siguiente criterio nos ilustra:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE SI EL ACTO RECLAMADO ES EL ACTA DE LA JUNTA DE ACLARACIONES DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

Conforme al artículo 134, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la licitación pública es el presupuesto necesario para que los particulares presten al Estado servicios de cualquier naturaleza, con la finalidad de asegurar que el ente público contrate bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual ocurre a través de una convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes. En la doctrina, cuya remisión ha sido autorizada por el Máximo Tribunal del País, la licitación pública es definida como un procedimiento de concurso mediante convocatoria pública, por medio del cual, la entidad o dependencia administrativa, recibe y analiza propuestas presentadas por los concursantes para la ejecución de una obra o la adquisición de bienes y servicios, con el objeto de escoger aquella que garantice las mejores condiciones para el Estado. En otras palabras, la licitación pública constituye una concatenación de actos desplegados en diversas etapas, a saber: I. El pliego de condiciones conforme al cual se llama a los interesados; II. La presentación de ofertas; y, III. El estudio de éstas por la administración, que culmina con la aceptación de la más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a través de un fallo y su notificación al interesado. Con base en las anteriores premisas, se concluye que el procedimiento de licitación pública constituye un "procedimiento administrativo seguido en forma de juicio", ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis [2a./J. 22/2003](#), ha establecido que tienen ese carácter aquellos en los que la autoridad dirime una controversia

¹⁶ Señalo esta palabra en comillas no por citar algún autor o texto, sino a manera de sarcasmo, ya que como vimos la licitación es una subasta, y los participantes no precisamente concursan por ser la mejor opción, sino que ganan por ser la opción más económica. Esto contrapone a los demás principios contractuales en materia administrativa, porque si bien es cierto que economía es un criterio a evaluar en las propuestas, también lo son la transparencia, eficacia, honradez. Sería inconstitucional tomar en cuenta a un contratista por ofrecer la propuesta más bajo cuando no cumple con los demás criterios.

entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia. De ahí que si el acto reclamado en el amparo es el acta de la junta de aclaraciones, respecto de la cual señala, medularmente, que en ella se le negó expresamente la información solicitada para preparar una oferta solvente, se actualiza de forma manifiesta e indudable la improcedencia del juicio en su contra, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 107, fracción III, inciso a), este último a contrario sensu, ambos de la ley de la materia, pues se trata de un acto intermedio dentro del procedimiento de licitación pública. Además, porque hasta esa etapa el quejoso tiene sólo una expectativa económica, por lo que el acto reclamado no le irroga perjuicio jurídico alguno.¹⁷

Por lo anterior, se concluye que de acuerdo a la ley, la contratación administrativa es precisamente un procedimiento de adjudicación contractual que se rige bajo los principios establecidos en el artículo 134 constitucional; por cuanto hace a la doctrina, es reconocido como una convocatoria; y respecto a la jurisprudencia, para efectos de la procedencia del amparo, se determinó que es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Lo anterior, a razón de que en dichos procedimientos contienden diferentes partes, ofrecen pruebas o propuestas y se les emite una resolución final que es este caso es el fallo.

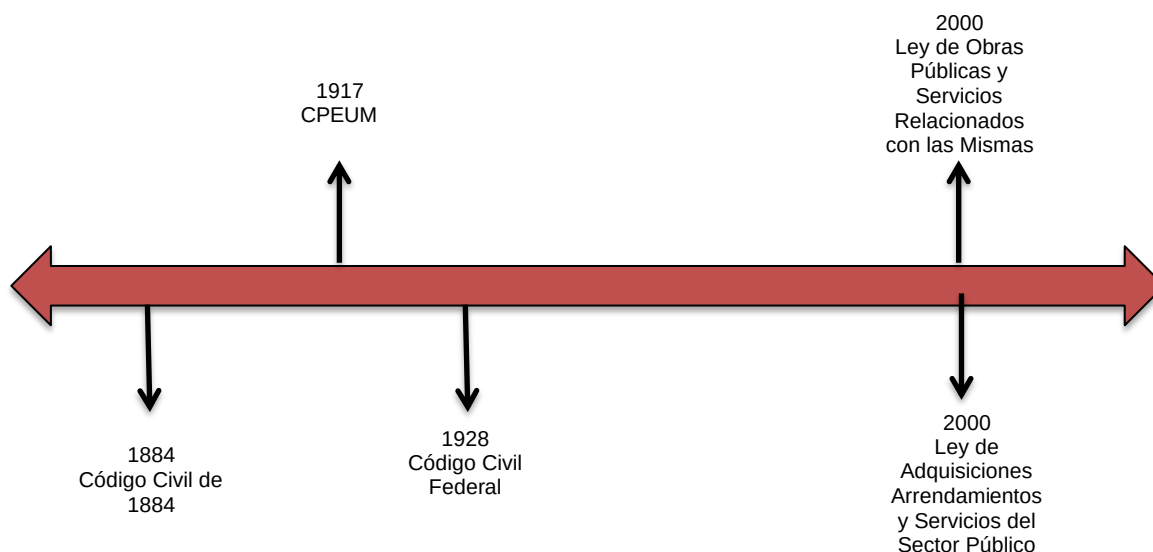
Precisar lo anterior es de suma importancia para la presente investigación, toda vez que lo aportado hasta el momento, refuerza la idea planteada en la necesidad jurídica del Estado, en su calidad de autoridad, de observar el principio de seguridad jurídica del gobernado, al tenor de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de sus leyes que lo reglamentan.

¹⁷ IV.2o.A.79 A (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, libro 6, Mayo 2014.

1.5. Cronología de la normativa reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Federal: El Código Civil Federal y el nacimiento de las leyes reglamentarias.

En esta subsección, se analizarán dos momentos relevantes en la vida de la normativa aplicable a los contratos administrativos. Lo primero es mencionar que en tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas fueran publicadas, la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el Código Civil, tanto el de 1884 como el de 1928.

Inserto una pequeña línea del tiempo para ubicar la vigencia de tales leyes, tomando como referencia la publicación de la Constitución Federal Vigente.



Para el análisis del presente apartado, es necesario precisar lo siguiente. A la fecha en que se publicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en el año mil novecientos diecisiete, y en consecuencia, el artículo 134 constitucional, la normativa que regía la contratación administrativa, era el Código Civil de 1884.

Posteriormente, a la fecha de la derogación del Código Civil mencionado, con la publicación en mil novecientos dieciocho del Código Civil Federal vigente, hasta el año dos mil cuando se publica las leyes reglamentarias del artículo 134 de la Constitución Federal; la contratación administrativa se regía, además de lo establecido en la Constitución, con leyes meramente de carácter civil.

Esta aportación y precisión es extraordinaria para la presente investigación, porque podemos determinar, que el génesis de la contratación administrativa, tratándose de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, pese que jurídicamente tienen diferente naturaleza, el fondo de la relación contractual entre el Estado y el particular, se reglamentaba por leyes del orden civil, pero que las mismas establecen que deben observarse las garantías individuales, los principios generales del derecho y por deducción, la teoría general de las obligaciones adoptada en México.

No obstante, la participación del Código Civil Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles no ha cesado, ya que, pese a la creación de las Leyes reglamentarias en comento, por disposición de los artículos 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, ahora fungen como leyes supletorias¹⁸.

Cabe también mencionar en el presente apartado, que las leyes reglamentarias del artículo 134 de la Constitución, a su vez, los integrantes del poder legislativo, al año siguiente, por disposición de sus artículos transitorios,

¹⁸ Por lo anteriormente dicho, vale la pena citar ambos dispositivos jurídicos, ya que además de los Códigos Civiles, se incorpora otra más como supletoria:

Artículo 13. Serán supletorias de esta Ley y de las demás disposiciones que de ella se deriven, en lo que corresponda, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 11. Serán supletorias de esta Ley y de las demás disposiciones que de ella se deriven, en lo que corresponda, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

crearon sus reglamentos; que, de acuerdo a su artículo 1º de ambos, tienen por objeto¹⁹ ²⁰establecer las disposiciones que propicien el estricto y oportuno cumplimiento de cada una de las leyes respectivas.

Reglamentos que también han tenido su propia evolución histórica, en la que vale la pena hacer referencia que los primeros reglamentos de las Leyes reglamentarias del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil uno, y los nuevos, fueron publicados el veintiocho de julio de dos mil diez; abrogando, por supuesto, los primeros.

Por tanto, podemos determinar que el marco normativo sustantivo en materia de contrataciones entre quienes integran la Administración Pública Federal y el gobernado, es la siguiente:

1. Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
4. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
5. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
6. Ley Federal del Procedimientos Administrativo;
7. Código Civil Federal;

¹⁹ Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto del 2001, texto abrogado, México, consultado el 20 de noviembre 2019, formato PDF, Disponible en Internet: <https://www.inali.gob.mx/pdf/reglamento-LAASSP.pdf>.

²⁰ Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados Con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto del 2001, texto abrogado, México, consultado el 20 de Noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwizoYqRlrfSAhUCWa0KHf-IAqkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FleyesBiblio%2Fregley%2Fabro_Reg_LOPSRM.doc&usg=AOvVaw2kGct8A2vr7AAgv9mO_oK6.

8. Código Federal de Procedimientos Civiles.

De lo anterior podemos concluir lo siguiente los siguientes puntos. Que los contratos administrativos, al tenor de la normativa vigente, nacen a partir de la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero que en ese tiempo, sustantiva y adjetivamente, eran regulados por leyes del orden civil, en concreto el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

De lo anterior, nos ilustran los siguientes criterios que coincide con los tiempos en los que la contratación administrativa, sustantiva y adjetivamente era regulada por los Códigos Civiles:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

El incumplimiento de lo estipulado para rescindir un contrato celebrado con una autoridad, puede dar apoyo al ejercicio de una acción del orden civil ante los tribunales competentes, pero no para acudir a la vía de amparo contra dicha rescisión.²¹

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, APLICABILIDAD DEL CODIGO CIVIL, EN LOS.

No siempre son de aplicación forzosa los preceptos del Código Civil, tratándose cuestiones administrativas, cuando de preferencia a toda legislación debe acatarse un precepto de la Constitución.²²

Los criterios citados, también permite llegar a otra conclusión importante, materia de la presente investigación. Que, además de la regulación de la contratación pública era regida por los Códigos Civiles; en ese tiempo, eran competentes los tribunales civiles para conocer de las controversias suscitadas en materia de cumplimiento de los mismos. Y que el génesis de dicha acción, también tiene su origen en los Códigos Civiles. Un dato importante, ya que como se verá a lo largo de esta investigación, si bien es cierto ha cambiado el fundamento jurídico para la regulación sustantiva, adjetiva y contenencias, no debe olvidarse su origen.

²¹ Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXXVII, p. 901.

²² Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LVII, p. 220.

Finalmente, es concluyente que, a partir del año dos mil, la regulación contractual administrativo, ha tenido su fundamento en las leyes administrativas creadas por el constituyente permanente. Sin embargo, debe resaltarse, que lo dispuesto en materia de contratos contenido en los Códigos Civiles, para el caso de la contratación administrativa, no ha sido derogada u olvidada, sino que tiene una cabida supletoria en las leyes administrativas de marras.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL Y CONCEPTUAL DE LAS FIGURAS JURÍDICAS Y LEGISLATIVAS

EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En el presente capitulado, se darán a conocer los conceptos, referencias y figuras jurídicas y legislativas extraídos tanto de la doctrina, la jurisprudencia y la ley que son utilizadas para la regulación en materia de contratación administrativa; así como también, se elaborarán los comentarios y conclusiones propias del autor de la investigación, derivada del análisis de los elementos conceptuales aportados.

La importancia del presente capítulo, será la determinación de los conceptos y figuras jurídicas de los contratos administrativos utilizados en el marco referencial y jurídico vigente, que servirá como herramienta para el desarrollo consecuente de esta investigación, que permitirá valorar si dichos conceptos y figuras, son las correctas; observar si causa algún menoscabo a los derechos de los gobernados y en su momento, proponer la posible solución en caso de que se haya comprobado dicha hipótesis.

2.1. Marco referencial y conceptual.

El marco referencial y conceptual, servirá en la presente investigación, para analizar los conceptos claves, teorías, características medulares que se encuentran alrededor de la presente investigación. Lo anterior, con el objetivo de concentrar el grosor de la investigación documental realizada. Por lo tanto. En el presente marco referencial, abordaremos los siguientes temas:

- La técnica legislativa;
- El lenguaje jurídico;
- El acto jurídico, en su especie, el contrato.
- Filosofía del Derecho, abordando la lógica.

Lo anterior para robustecer y esclarecer de forma argumentativa, los elementos referenciales del objeto del estudio, así como el análisis del problema planteado en el presente proyecto y situar el tema rodeado de los conocimientos científicos relativos.

2.1.1 La Técnica Legislativa.

La técnica legislativa, es una rama del derecho que estudia los procesos, las formas y el contenido de los conceptos utilizados en la elaboración de las normas realizado por los legisladores. En esta rama, se estudia la parte adjetiva, sustancial y el resultado de un proceso legislativo.

Es de importancia en la presente investigación, toda vez que uno de los objetos de estudio es el contenido textual de la normativa que rige la contratación administrativa. Por lo que su conceptualización, permitirá verificar, la técnica legislativa utilizada como herramienta para la elaboración de leyes administrativas en materia contractual.

Gramaticalmente, tenemos que la técnica legislativa, significa lo siguiente:

técnico, ca

Del lat. mod. *technicus*, y este del gr. τεχνικός *technikós*, der. de τέχνη *téchnē* 'arte'.

1. adj. Perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes.

[...]

3. m. y f. Persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte.

[...]

5. f. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte.

6. f. Pericia o habilidad para usar una **técnica**.

legislativo, va

De *legislar*.

1. adj. Dicho especialmente de un organismo: Que legisla.

2. adj. Perteneciente o relativo a la legislación.

3. adj. Autorizado por una ley. *Crédito legislativo*.²³

Por lo que, al tenor del diccionario de la Real Academia Española, es posible afirmar que la técnica legislativa, es el conjunto de procedimientos y recursos encaminados a legislar o crear leyes.

A su vez, de acuerdo al Maestro Eliseo Muro Ruiz, la enseñanza de la técnica legislativa cobra trascendencia toda vez que:

La técnica legislativa trata de la composición y redacción de las leyes jurídicas, e incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Hay una tradición de prácticas, usos y modos de legislar y redactar este tipo de textos normativos, así como de su recopilación, sistematización, comparación y evaluación, aspectos que contribuyen al planteamiento de una teoría doctrina de la legislación.²⁴

De lo anterior, el mismo autor, establece que la formación de un licenciado en derecho, no debe ubicarse únicamente a la retribución que obtendrá por la realización de su trabajo, sino que debe perseguir que la norma jurídica esté destinada al desarrollo del país, una mejor distribución de la riqueza y una precisa administración de la justicia.

Más adelante, Eliseo Muro, establece lo siguiente:

Por ello, un programa de técnica legislativa debe comprender el significado de la misma destacando la trascendencia de la metodología jurídica para estructurar un sistema jurídico; los métodos y técnicas que se aplican a la ciencia jurídica; la adecuación de la pedagogía en la enseñanza de la materia que se propone como obligatoria; el método de elaborar una iniciativa, como las fases de su integración, identificación de problema, su diagnóstico y efectos posibles, los objetivos que persiguen y su inserción al orden constitucional; el tipo de metodología a implementar y su evaluación, para después proceder a la formulación del proyecto legislativo; los elementos de una iniciativa legislativa, es decir, la Cámara a la que se dirige, el nombre del autor, la exposición de motivos, el título, el cuerpo normativo, la sanción, la vigencia, las remisiones; las formas de modificación del derecho (reformas, adiciones y derogación); el contenido del cuerpo normativo, su congruencia y su ámbito de validez; la supletoriedad de la ley; el tipo de interés que

²³ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/legislativo>.

²⁴ Muro Eliseo, *Enseñanza de la técnica legislativa*, México, Academia, 2008, p. 76

se atiende a lo público, privado, social, o utilidad pública); la competencia jurisdiccional, las sanciones, la multa, los plazos; los artículos transitorios y su relación con los conflictos en el tiempo, la aplicación retroactiva de la ley, la reserva de la ley y la diferencia entre ley y reglamento; los órganos constitucionales con facultad legislativa y la participación de los ciudadanos; una distinción sobre el acto legislativo, sus elementos y su clasificación; del proceso legislativo, desde el debate en comisiones hasta la deliberación y aprobación en el Pleno, para llegar a su publicación, así como algunas formas para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo, entre otras cuestiones.²⁵

Por lo anterior, podemos mencionar que la técnica legislativa, como área del derecho, tiene un alcance más allá que el estudio del proceso legislativo. Conlleva, de la composición y redacción de documentos legales y jurídicos, actos jurídicos y sentencias. Y exige dicha redacción, ciertos presupuestos que le permitan al gobernado hacer valer sus derechos

A su vez, podemos definir, que la técnica legislativa, es la rama del derecho que estudia los pasos del proceso de la elaboración de la norma. Se indica, que ello implica que quienes son responsables de la elaboración normativa, deben atender todas sus cuestiones relativas, tales como los objetivos de la norma, su vigencia, sanción y modificación. A la par, exige la utilización de herramientas de otras ciencias tales como la metodología y epistemología Jurídica.

A razón de que la técnica legislativa, no solamente estudia el proceso de la elaboración de la norma, sino su consecuencia, es decir, la norma una vez sancionada y publicada, analiza el lenguaje utilizado y asignado en el texto de la ley así como su sistematización y composición. La siguiente cita cobra armonía con lo aquí expresado:

El objeto de la técnica legislativa, está comprendido en dos partes: la general y la especial. En la primera su contenido está formado por:

- a) Los temas relativos al lenguaje legal (*legal writing*), que se consideran tienen una relativa autonomía y especificidad; y
- b) los temas referentes a la estructuración, composición y sistemática de las leyes y disposiciones jurídicas en general. En la segunda, que es la parte especial, se consideran los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales, entre los que se pueden mencionar las leyes procesales, las

²⁵ Ídem.

económicas, así como las que tienen por objeto introducir reformas a normas ya existentes.²⁶

En México, quienes participan en el proceso legislativo, de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Presidente de la República, como facultado para presentar iniciativa, así como para sancionarla y publicarla, y los legisladores de las cámaras de diputados y senadores. Para tal efecto se cita la disposición constitucional aplicable:

Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
I.- Al Presidente de la República;
II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
III.- A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
IV.- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.²⁷

Del texto constitucional también se desprende que, quienes pueden participar en el proceso legislativo para la presentación de iniciativas es los ciudadanos siempre y cuando se reúna el trece por ciento de la lista nominal de electores. Situación que, para efectos de esta investigación no cobra relevancia ya que dicha fracción fue adicionada en agosto de dos mil doce, posterior a las reformas del artículo 134 de la Constitución Federal y la publicación de sus leyes reglamentarias que se estudian.

Posteriormente, y de forma general, una vez presentada las iniciativas por quienes son facultados, el Congreso de la Unión atenderá lo siguiente:

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser

²⁶ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp, p. 32.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto original, México, formato PDF, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf.

aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas²⁸.

Como comentario personal del autor, manifiesto lo siguiente. Si bien es cierto que, a la luz de la normativa constitucional, quienes participan en el proceso legislativo son el Presidente de la República, los legisladores y los ciudadanos cuando estén reunidos bajo los presupuestos establecidos, a consideración del autor el único responsable es el Presidente de la República.

Esto es, en la vida práctica del proceso legislativo, desde la publicación de la Constitución Federal vigente, el Presidente de la República, bajo la asesoría de la consejería jurídica y los titulares de los órganos administrativos, son quienes redactan los textos normativos en su gran mayoría. Si bien es cierto, pasan por cierta revisión para la discusión y aprobación a través de las cámaras del congreso de la unión, la realidad es que los legisladores, poco aportan en dicha revisión, sino es que no aportan, y están sujetos políticamente a la voluntad del Presidente de la República, máxime si forman parte del mismo partido político

De lo anterior, podemos concluir que la técnica legislativa, es la rama del derecho que, desde el punto de vista científico, estudia y analiza el proceso de elaboración de las normas, así como los textos jurídicos como contratos, sentencias, y otros actos jurídicos. Exige a los responsables de la elaboración de dichos textos, se utilicen herramientas científicas como la metodología y epistemología jurídica; y en esencia, se respeten las formalidades exigidas por la ley.

2.1.2. El Lenguaje Jurídico.

El lenguaje jurídico, como en adelante se verificará, es el conjunto de expresiones y términos concatenados a formar los conceptos, preceptos y principios legales utilizados en textos jurídicos y normativos. Dentro del derecho lo podemos

²⁸ Ídem.

apreciar como el estudio de las palabras gramaticales y semánticas utilizadas por los juristas dentro de un sistema jurídico.

Las el lenguaje jurídico, traducido en palabras jurídicas se encuentran tipificadas y definidas en la doctrina, la jurisprudencia y fuentes generales del derecho. En nuestro sistema jurídico se encuentran concentradas dentro de los diccionarios jurídicos oficiales, tal es el caso del Diccionario de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya redacción recae en su Instituto de Ciencias Jurídicas; así como en los códigos y preceptos normativos del sistema jurídico Mexicano.

Al igual que la técnica legislativa, corresponde ahora definir gramaticalmente al lenguaje jurídico:

lenguaje

Del occit. *lenguatge*.

1. m. Facultad del ser humano de expresarse y comunicarse con los demás a través del sonidoarticulado o de otros sistemas de signos.
2. m. **lengua** (El sistema de comunicación verbal).
3. m. Manera de expresarse. *Lenguaje culto, grosero, sencillo, técnico, forense, vulgar*.
4. m. Estilo y modo de hablar y escribir de cada persona en particular.
5. m. Conjunto de señales que dan a entender algo. *El lenguaje de los ojos, el de las flores*.
6. m. Código de signos. *Lenguaje formal*.
7. m. Inform. Conjunto de signos y reglas que permite la comunicación con una computadora.²⁹

jurídico, ca

Del lat. *iuridicus*.

1. adj. Que atañe al derecho o se ajusta a él.³⁰

Empero, el lenguaje jurídico, es aquel estilo, modo de hablar o manera de expresarse, que atañe al derecho o a la ciencia del derecho. Al igual que cualquier

²⁹ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/lenguaje>.

³⁰ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/jurídico>.

sistema del lenguaje, exige que el jurista en este caso, se exprese en sus textos, bajo los principios de congruencia, claridad y exactitud.

Ahora bien, es muy importante robustecer esta subsección del proyecto, en razón de que como se ha planteado en el problema y en los objetivos, el lenguaje jurídico contenido del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de sus leyes reglamentarias, su supuesta ambigüedad e imprecisión, afecta directamente al gobernado al momento de la celebración y ejecución de contratos administrativos.

José Antonio González Salgado, aunque es español y su texto va dirigido al ámbito jurídico de su país, expresa excelentemente, lo que en analogía sucede en nuestro sistema. Véase la cita a continuación:

Basta con poner en el cajetín de búsqueda de cualquier base de datos de jurisprudencia española las palabras ambigüedad o imprecisión para encontrar un buen número de sentencias en las que ciertas elecciones lingüísticas han ocasionado algún problema jurídico. Ante una elección lingüística desafortunada, los tribunales españoles prestan atención, sobre todo, a dos aspectos fundamentales que permiten adoptar una postura lo más objetiva posible: la adecuación a la lógica y la valoración del contexto. En este artículo se repasan algunos casos de elecciones lingüísticas que ocasionan dudas interpretativas en textos legales y se citan las soluciones a las que han llegado los operadores jurídicos.³¹

Lo que cito a continuación, tiene que ver con la necesidad del legislador para redactar un texto congruente y preciso, pues de lo contrario los problemas jurídicos se verían inminentes – aunque la cita habla de los contratos, pasa lo mismo para la normativa- :

En cualquier caso, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, al menos en lo que respecta a la redacción de contratos, el contenido estrictamente lingüístico prevalece sobre el contenido extralingüístico: Si la claridad de los términos de un contrato no deja duda sobre la intención de las partes, no cabe posibilidad de que entren en juego las restantes reglas contenidas en los artículos siguientes, que

³¹ González Salgado, José, *La elección lingüística como fuente de problemas jurídicos*, consultado el 2 Marzo de 2011, versión PDF, p.57 disponible en: http://www.geoelectos.com/lenguaje_leyes2.pdf.

vienen a funcionar con el carácter de subordinadas respecto de la que preconiza la interpretación literal.³²

Sin embargo, hay que mencionar que el lenguaje jurídico es la especie, por lo que el lenguaje especial o especializado es el género. Alcaraz Enrique, en su obra “El español jurídico”, emplea una descripción entendible de lo comentado:

Las lenguas de especialidad también se denominan «lenguas profesionales y académicas». Son profesionales porque las emplean los médicos, los economistas, los juristas, los científicos, los expertos en turismo, etc., en su comunicación diaria, en sus congresos, en sus libros de texto y en sus revistas especializadas, y son asimismo académicas porque, antes de haber sido utilizadas en cada ambiente profesional, fueron enseñadas y aprendidas en la Universidad, institución en la que se perciben dos movimientos epistemológicos complementarios: el flujo de información hacia las profesiones y el reflujo proveniente de ellas. De esta forma, la Universidad da conocimientos e información lingüístico-terminológica, pero también los recibe, renovándose y perfeccionándose por el continuo contacto con la realidad que le ofrece este movimiento circular. Se puede hablar, por tanto, del español profesional y académico.³³

Y en la misma obra, tal y como lo expresé, define el lenguaje jurídico como la especie de aquél especializado:

En el español jurídico se pueden distinguir diversos tipos o variantes, según su finalidad comunicativa. Los cuatro más importantes son el legislativo o de los textos legales, el español jurisdiccional o de los jueces (sentencias, autos, providencias, etc.), el español administrativo o de las Administraciones Públicas (instancias, expedientes, etc.), y el español notarial (testamentos, escrituras de compra-venta, poderes, etc.). Cada uno de ellos posee rasgos peculiares, pero el que está por encima de todos los demás es el español de las leyes, también llamado el jurídico-normativo, que marca las pautas que habrán de seguir el lenguaje de los jueces, el de la Administración y el de los notarios³⁴.

A su vez, al igual que el autor del presente escrito, refiere a los textos cuando son oscuros u opacos:

Sin embargo, en opinión de un buen número de especialistas, tanto del Derecho como de la lingüística, esta afirmación no constituye la regla general sino la excepción, ya que los dos rasgos que más fácilmente se perciben en los textos jurídicos son la opacidad y la falta de naturalidad. La opacidad conduce irremediabilmente al «oscurantismo» que, de acuerdo con la única acepción que

³² *Ídem*.

³³ Alcaraz Enrique, *El español jurídico*, 1ª edición, Ariel Derecho, Barcelona, 2014, pp. 15-16.

³⁴ *Ibídem*, p. 17.

de este término dan los diccionarios, es la oposición sistemática a que se difunda la instrucción en las clases populares³⁵.

Fíjese usted lector, cómo es que el autor citado, hace una crítica muy prudente a la forma de redacción del texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil de España –muy parecido a lo que se desarrollará en esta investigación–:

No obstante, la realidad del español jurídico parece que va por otros derroteros, ya que para el lector no especializado se trata de un lenguaje oscurantista y, en ocasiones, misterioso, al igual que el inglés jurídico y, en menor medida, el francés jurídico. Por ejemplo, el apartado 3 del artículo 207 de Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 dice:

“Las resoluciones firmes pasan en autoridad de cosa juzgada y el tribunal del proceso en que hayan recaído deberá estar en todo caso a lo dispuesto en ellas.”

¿No sería posible encontrar otra expresión más clara que fuera equivalente a «pasan en autoridad de cosa juzgada»? De acuerdo con el DRAE, esta expresión equivale a «dar firmeza de cosa juzgada», locución que habría sido comprendida sin grandes dificultades por el ciudadano medio. El español jurídico de los textos de la Unión Europea es mucho más claro; por ejemplo, en uno de los apartados del artículo 54 del Reglamento sobre la marca comunitaria habla de «adquirir fuerza de cosa juzgada»: Las resoluciones sobre violación de marca que hayan adquirido fuerza de cosa juzgada...³⁶

De lo anterior, podemos concluir, que el texto contenido en las normas jurídicas del derecho positivo, deben guardar armonía y claridad en sus palabras. Entendiéndose como esto, la debida expresión del jurista al momento de la redacción de las normas. Toma importancia en la presente investigación, porque como se verá más adelante, el texto que guarda el artículo 134 de la Constitución Federal, guarda cierto grado de opacidad.

Tal opacidad y falta de armonía en el contenido textual de las disposiciones que rigen la contratación administrativa, ha trascendido al olvido de los principios generales del derecho, la teoría general de las obligaciones en materia de contratos y la violación a ciertos principios constitucionales que el gobernado tiene derecho a su acceso.

³⁵ Ibídem, p.18.

³⁶ Ibidem. p. 21.

Y con esto cierro la presente subsección, que, aunque la finalidad era únicamente referir lo relativo al lenguaje jurídico, fue interesante poner un ejemplo de su crítica en un texto normativo real. Esto, toda vez que, al margen de la presente investigación, se hará de forma análoga, pero con la normativa mexicana en materia de contratos administrativos.

2.1.3. El Acto Jurídico, en su especie, el contrato.

La presente subsección es fundamental para esta investigación. Esto es, porque no obstante el problema planteado, así como sus objetivos, van encaminados al análisis y determinación del lenguaje jurídico contenido en el artículo 134 Constitucional y sus leyes reglamentarias, se puede observar que la materialización del problema se encuentra en la celebración del contrato, su ejecución y en su caso, el reclamo del mismo.

No obstante lo anterior, no me adentraré al tema hasta el fondo, ya que me llevaría prácticamente el mismo tiempo en el que elaboraré la presente investigación, pero con ayuda de la doctrina que en adelante se citará, quedará muy claro los conceptos necesarios relativos al acto jurídico por excelencia, el contrato.

De forma comparativa, y en base a las obras “Derecho de las Obligaciones” y “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano” del Maestro Gutiérrez y González, los elementos de existencia y validez del contrato de orden civil y el de orden administrativo son los siguientes:

ELEMENTOS DE EXISTENCIA DEL ACTO JURÍDICO DEL ORDEN CIVIL, EN SU ESPECIE, EL CONTRATO	ELEMENTOS DE EXISTENCIA DEL ACTO JURÍDICO DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, EN SU ESPECIE, EL CONTRATO ADMINISTRATIVO
A. Consentimiento. B. Objeto.	A. Voluntades que integran el Consentimiento.

C. Solemnidad. ³⁷	B. Objeto. C. Forma, siempre solemne. ³⁸ D. Capacidad, que en el Derecho Administrativo se llama competencia.
------------------------------	--

ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO JURÍDICO DEL ORDEN CIVIL, EN SU ESPECIE, EL CONTRATO	ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO JURÍDICO DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, EN SU ESPECIE, EL CONTRATO ADMINISTRATIVO
a) Objeto, motivo o fin lícito. b) Voluntad o voluntades libres de vicios. c) Capacidad de las partes. d) Forma prescrita por la ley. ³⁹	a) Voluntades de las partes libres de vicios. b) Objeto, motivo o fin lícito. ⁴⁰

De lo anterior, podemos destacar que tanto los elementos de existencia y validez para el acto jurídico civil, como para el acto jurídico administrativo, en ambos casos, en su especie el contrato, se exigen los mismos pero precisados en un orden diferente. Esto deja ver la gran similitud entre el contrato administrativo y el del orden civil.

Sin embargo, hay que precisar que hay ciertas cualidades entre el contrato administrativo y el contrato civil. Que, aunque no es materia del presente proyecto, es importante mencionar que los criterios doctrinales para diferenciar al contrato

³⁷ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 22ª ed, México, Porrúa, 2017, p. 276.

³⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 3ª ed, México, Porrúa, 2011, p. 66.

³⁹ Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, op. Cit., p. 292.

⁴⁰ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, op. Cit. p. 72.

administrativo son variados, entre ellos destacan el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad, y el mixto⁴¹.

El cuadro comparativo antes transcrito, nos permite identificar que, derivado de la falta de técnica legislativa, así como el uso de un lenguaje jurídico, el contrato administrativo ni siquiera comparte los mismos elementos de validez del acto jurídico; al tenor de que, la base del acto jurídico son los principios generales del derecho y la teoría general de las obligaciones adoptada en México.

Es de vital importancia la verificación antes realizada, toda vez que la demostración de la falta de armonía legislativa entre los elementos de existencia y validez del acto jurídico del orden civil y del orden administrativo, trasciende a una afectación práctica al momento en que se reclama el cumplimiento de un contrato administrativo.

Finalmente, con el cierre de este apartado, se cumple el objetivo establecido en el protocolo de la investigación relativo al análisis del lenguaje jurídico utilizado en materia de contratos administrativos. Partiendo desde el análisis de las palabras utilizadas gramaticalmente, hasta el fondo del asunto relativo a las figuras jurídicas utilizadas, así como de los elementos de existencia y validez de los dos tipos de actos jurídicos antes mencionados.

2.1.4. Filosofía del Derecho abordando el Lógica.

La filosofía es una disciplina que consiste en un conjunto de reflexiones respecto del origen, esencia y causas de la existencia del hombre y el universo. Toma su lugar dentro del derecho, en el que el papel de los juristas, cuando éstos

⁴¹ Ruiz Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo*, 1ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 165.

comienzan a reflexionar respecto de esencia y existencia de las normas jurídicas existentes.

Parte importante de la filosofía del derecho, prevalece sobre la existencia de un derecho natural o universal, la cual crea la corriente ideológica de los iusnaturalistas. Por otro lado, reconoce la filosofía del derecho, la existencia y aplicación del derecho positivo, de la cual crea la corriente iusnaturalista.

Dicha reflexión, radica en el debate jerárquico entre las leyes establecidas por la naturaleza y las aplicadas por el derecho positivo. Como sus nombres lo dicen, las leyes naturales son manifestadas y establecidas a través de los fenómenos de hecho natural, y las positivas, son creadas e impuestas por el jurista humano.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, toca utilizar la filosofía del derecho desde la perspectiva del derecho positivo, es decir, la reflexión de la esencia y existencia de las normas de carácter administrativo, en específico, aquella normativa que regula la contratación administrativa.

Una de las herramientas utilizadas en la disciplina de la filosofía del derecho es la dialéctica que, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, la dialéctica es lo siguiente:

dialéctico, ca

Del lat. *dialecticus*, y este del gr. διαλεκτικός *dialektikós*; la forma f., del lat. *dialectica*, y este del gr. διαλεκτική *dialektiké*

1. adj. Perteneciente o relativo a la **dialéctica**.

2. m.y.f. Persona con especial capacidad para debatir y argumentar.

3. f. Arte de dialogar, argumentar y discutir.

4. f. Método de razonamiento desarrollado a partir de principios.

5. f. Capacidad de afrontar una oposición.

6. f. En un enfrentamiento, apelación a algún tipo de violencia. *La dialéctica de las armas*.

7. f. Relación entre opuestos. *La dialéctica de vencedores y vencidos*.

8. f. Fil. En la doctrina platónica, proceso intelectual que permite llegar, a través del significado de las palabras, a las realidades trascendentales o ideas del mundo inteligible.

9. f. Fil. En la tradición hegeliana, proceso de transformación en el que dos opuestos, tesis y antítesis, se resuelven en una forma superior o síntesis.
10. f. Fil. Serie ordenada de verdades o teoremas que se desarrolla en la ciencia o en la sucesión y encadenamiento de los hechos.⁴²

Es decir, la dialéctica es el arte de argumentar para que en un proceso de transformación, en el que dos opuestos, tesis y antítesis, se resuelvan. Y por cuanto hace a la lógica, cito lo siguiente:

La palabra lógica procede del latín *lógica*-ae, que es, prácticamente una transliteración del vocablo griego *lógos*. El problema inicia con la definición misma del término *logos*, que es un sustantivo polisémico que admite las más variadas traducciones, algunas de sus acepciones son: palabra, verbo, Dios, razón, idea, conocimiento, discurso, estudio, razonamiento, proposición; en griego, jurídico, acusación. Para los fines que nos ocupan, el concepto que cabría recoger de toda esta miscelánea, será el de razonamiento, siendo consecuencia la lógica la ciencia del razonamiento correcto, etimológicamente hablando.⁴³

De lo anterior, se puede decir que la lógica es la ciencia del razonamiento, que nos va a permitir que, a través de éste, determinar lo correcto e incorrecto. No obstante, ¿qué importancia tiene la filosofía y la lógica para el presente proyecto? Ello es muy sencillo de responder, en virtud de que como se planteó en el problema, el análisis del lenguaje jurídico en materia de contratos administrativos es medular para determinar si éste es correcto o incorrecto, bajo la premisa de que si fuera incorrecto, quedaría detectar la vulnerabilidad del derecho de la certeza y seguridad jurídica que goza el gobernado.

Empero, además del conjunto de investigación documental que contiene este proyecto para comprobar la hipótesis, es importante también incorporar el razonamiento jurídico desde el punto de vista filosófico. Al respecto es importante mencionar lo siguiente:

⁴² Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/dialéctico>.

⁴³ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Introducción a la Retórica y Argumentación*, 7ª ed, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 236.

La aplicación de la lógica de lo razonable, junto con la distinción de racionalidad y razonabilidad, son dos puntos esenciales para la adecuada realización de las funciones jurisdiccionales.

Dentro de este tema referente al papel de la lógica en el derecho, no debe olvidarse lo que se ha dicho sobre la relación de la lógica con la retórica. La versatilidad de ésta hará que se incluyan, si así lo requiere el contexto y la circunstancia, demostraciones formales, rigurosamente deductivas, pero sólo si las circunstancias del discurso así lo exigen.

Así el uso de la lógica formal está también a disposición de la retórica, nunca queda excluido, ésta se constituye en un elemento más de persuasión o en su caso, de convencimiento.

No debe olvidarse que, a raíz de la publicación del famoso Código Napoleónico de 1803, la idea de la omnisciencia y de la omnicomprensión de la ley escrita, así como de la concepción mecánica de la función jurisdiccional, alcanzaron un grado de frenética apoteosis. Existía en el ambiente un clima de culta a la razón de tipo matemático, por la influencia cartesiana, y se sostenía que la lógica formal deductiva debía ser aplicada en forma estricta al campo jurídico, si éste tenía la aspiración de llegar a ser una ciencia.

En consecuencia, se tenía la creencia que el Código Napoleónico o la codificación napoleónica fue considerada no ya tanto como un acto de la voluntad del legislador sino más bien como la expresión, casi perfecta, de un verdadero sistema de derecho natural, y sobre todo la proyección que se hacía culto de aplicación de la razón matemática y de la lógica formal deductiva. Como se ha mencionado en el párrafo anterior, flota en el ambiente la influencia de Descartes, cuyo papel será preponderante hasta la actualidad donde ya desde hace tiempo se está cuestionando seriamente la validez del esquema cartesiano, incluso por las mismas ciencias experimentales.⁴⁴

El texto citado resalta la importancia de la aplicación de la lógica en el Derecho. Definición que nos permitirá visualizar el presente proyecto, más allá de la información documental investigada, un objetivo más amplio encaminado a una verdadera aportación científica.

El detalle de la filosofía del derecho utilizado en el presente marco referencial y conceptual de esta investigación cobra su importancia, al tenor de que, en el análisis pragmático de la utilización de las normas administrativas que regulan la contratación administrativa, debemos determinar si su esencia y existencia guardan estrecha relación con la lógica jurídica que debe ser utilizada.

⁴⁴ Íbidem, pp. 257-258.

Ahora bien, es necesario afirmar que la teoría general del derecho podría eliminar la filosofía del derecho, sólo si lograra anular la posibilidad misma de que el hombre pueda llamarse 'yo', reemplazando además las normas al hombre, en forma total y definitiva, con la desaparición del sujeto como fragmento de un sector, vale decir, en su visión reductiva de aquél. Pero el hombre responsable, jurídicamente imputable, no se puede limitar a un producto terminal, a un simple sujeto lógico, a una ficción jurídica; al contrario, hay que mirar su unicidad existencial integrada a su subjetividad.

El derecho piensa, cualifica y disciplina las conductas libres del yo, entendidas en la dimensión integral del hombre; no se ocupa únicamente de una parte (lo objetivo).

El derecho que discute y examina la filosofía, por tanto, un fenómeno que pertenece a los hombres en tanto sujetos que tienen derecho a la palabra (*logos*), mientras el teorizado por la teoría general del derecho se mueve y manifiesta en la funcionalidad sistémica de las normas, alejado del sentido del derecho, visto dentro del nexo esencial e inescindible *hombre-derecho* y en la *diferencia* entre normatividad y juridicidad. Como puede advertirse, se trata de dos ámbitos diversos, pero a la vez, complementarios, y no recíprocamente excluyentes

Por lo tanto, de esta sección, debemos concluir que la norma no solamente debe ser analizada por cuanto hace a su literalidad en las palabras, textos, leguajes y elementos prescritos por el propio legislador. Sino que debe ser estudiada a su vez, desde el punto de vista filosófico, y así poder determinar si la corriente utilizada, en este caso, en materia de contratos administrativos, cumple con los principios fundamentales del derecho, garantizando al gobernado el acceso al bien común los derechos y principios preestablecidos en la propina Norma Fundamental.

2.2. De los principios constitucionales en materia de contratos administrativos.

Para el desarrollo del presente apartado, debemos tener en cuenta lo relativo a la normativa medular del presente proyecto de investigación. Empero, se cita a continuación las porciones jurídicas del artículo 134 Constitucional Federal⁴⁵, relativo al objeto material de este estudio:

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, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

De lo anterior, es importante definir los principios de la contratación administrativa antes señalados y contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- 1) El **precio**, se refiere a la aceptación de la propuesta del producto presentada por el licitante, en el que se cumplan principalmente tres condiciones: a) cumpla con las características técnicas requeridas; b) no exceda el presupuesto asignado por la tesorería y; c) sea la propuesta más económica.

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto vigente, Última reforma publicada DOF 09-08-2019, México, consultado el 20 de Noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

- 2) La **calidad**, se refiere a que la propuesta del producto o servicio presentado por el licitante, sea la exigida por las bases o en su caso equivalente o superior;
- 3) El **financiamiento**, se refiere, a que el licitante en caso de ser adjudicado, se eviten entregar anticipos, o pagos adelantados;
- 4) La **oportunidad**, se refiere, a que, por las condiciones que ocurren al momento de adquirir el producto o servicio, sean las condiciones más optimas para el Estado.

De lo anterior, se tienen los siguientes conceptos:

2.2.1. Del principio de seguridad jurídica según la jurisprudencia.

Tal y como lo anoté en páginas anteriores, el principio de seguridad jurídica toma un papel protagónico para la contratación administrativa. Esto es, al igual que el principio de legalidad de los actos administrativos, la seguridad jurídica radicará en la protección constitucional del gobernado para que en cada momento en particular, tenga la certeza de que cualquier acto jurídico que sea emitido o celebrado con el Estado, garantizará los derechos constitucionales.

Por tanto, resulta total conceptualizar el principio de seguridad jurídica. En adelante, se citan criterios emitidos por quienes integran el Poder Judicial de la Federación, que en mi opinión resultan relevantes para el desarrollo de la presente investigación.

Bajo ese tenor, cabe precisar que el principio de seguridad jurídica se encuentra contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la ley, en el caso que nos ocupa, administrativa, debe regular con precisión los presupuestos y etapas de del procedimiento del que se trate. De lo manifestado, nos ilustra la siguiente tesis:

GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.⁴⁶

Cabe también mencionar que, por seguridad jurídica, también se entiende como un mecanismo de agilidad procesal. Esto es, que si bien es cierto que a la luz del derecho administrativo -así como en otras materias-, existen etapas y presupuestos rigurosos que han de cumplirse; de ello no significa que la autoridad deba entorpecer dichos procedimientos al grado de obstruir su substanciación por cuestiones vanas o detalles sin trascendencia en el procedimiento o inclusive en arbitrariedades cometidas por el juzgador o el órgano resolutor; tal y como se corrobora en la siguiente tesis:

GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR.

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en

⁴⁶ Jurisprudencia, 2a./J. 144/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 351.

que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.⁴⁷

Ahora bien, tal y como lo pudimos visualizar en el sub apartado anterior, desde el punto de vista doctrinal, la capacidad entre las partes forma parte de uno de los elementos de validez del acto jurídico. Traducido en materia administrativa, denominado competencia, que significa que la emisión de los actos administrativos debe ser manifestado por autoridad competente.

Mencionado elemento del a acto administrativo, constituye un cumplimiento constitucional de la seguridad jurídica, contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cumplimiento del elemento, garantiza, en parte la seguridad jurídica del gobernado, así como la protección contra la arbitrariedad de las autoridades.

A su vez, en armonía con la seguridad jurídica que otorga el acto administrativo al ser emitido por la autoridad competente, permite que, la autoridad al margen de la legalidad, emita sus actos para asegurar su formal intervención; máxime cuando esta intervención, tenga como objeto causar un acto de molestia en los derechos del gobernado. La siguiente tesis nos ilustra al respecto:

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del

⁴⁷ Tesis, 100, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice (actualización 2002), Novena Época, t. I, p. 321.

derecho humano a la seguridad jurídica, imbruido en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en

los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.⁴⁸

A modo de ejemplo, se inserta el siguiente criterio, que lleva a la literalidad de lo anteriormente planteado, en el que se menciona que, el nombre de la autoridad, inclusive debe estar a la literalidad respecto de su denominación establecida en la ley que lo faculta para emitir los actos:

GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. ES VIOLATORIO DE ÉSTAS EL ACTO DE MOLESTIA EMITIDO POR UNA AUTORIDAD CUYA DENOMINACIÓN NO ES COINCIDENTE CON LA DE LA AUTORIDAD FACULTADA EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA EMITIRLO.

Es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 constitucional, el acto de molestia emitido por una autoridad cuya denominación no es coincidente con la de aquella a la que faculta la legislación aplicable para realizar ese tipo de actuaciones, y sin que al efecto la propia responsable haya justificado en el cuerpo del oficio reclamado, si es que en la especie su competencia se surte en virtud de alguna sustitución de autoridades o de un cambio de denominación en su estructura orgánica. Ello es así, en la inteligencia de que con la actuación de la responsable se genera un estado de inseguridad jurídica al gobernado al desconocer si dentro del universo de autoridades administrativas y sus denominaciones, quien emitió la orden de visita de que fue objeto es realmente el funcionario facultado para ello, puesto que las actuaciones de las autoridades no deben generar dudas sobre su legalidad al no coincidir la denominación de éstas, debiéndose justificar en el acto de molestia si es que en el caso concreto se trata de una sustitución de autoridades o de un cambio de denominación de las mismas, como podría acontecer a virtud de una nueva estructura orgánica gubernamental; todo ello a fin de fundamentar adecuadamente la competencia de la responsable y de dotar de certeza jurídica a sus actuaciones, por lo que en dichos casos, el juzgador de amparo debe conceder la protección constitucional solicitada sin que pueda hacer un pronunciamiento de fondo respecto de si tiene o no facultades la autoridad para emitir el acto de molestia, puesto que al desconocer el alcance de éstas, no puede conminarla a subsanar esos vicios o prohibirle que actúe dentro del marco legal de sus atribuciones.⁴⁹

Concatenado con lo anterior, debe expresarse que un acto emitido por una autoridad, en nuestro caso, de carácter administrativo, no solamente debe vigilar

⁴⁸ Tesis IV.2o.A.50 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Febrero 2014, p. 2241.

⁴⁹ Tesis VI.1o.A.33 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, Agosto 2006, p. 2203.

que sea emitido por el órgano competente, sino que se le debe hacer del conocimiento al gobernado, el modo en que va a ser afectada su esfera jurídica, mencionándole el medio de defensa que puede acudir para su impugnación. Tal y como nos lo ilustra la siguiente tesis:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.

La Suprema Corte de Justicia ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.⁵⁰

Desde otro punto de vista, el principio de seguridad jurídica, que descansa nuestro el sistema jurídico mexicano, establece no solamente como criterio que el acto administrativo del que se trate deba emitirse por autoridad competente, estar debidamente motivado, fundamentado y mencionar el medio de defensa para combatirlo por parte del gobernado, sino que trasciende a que dicha actuación sea de forma objetiva, ya que lo contrario, conllevaría a una arbitrariedad del gobernado, y ello, constituye una violación al principio de seguridad jurídica del gobernado:

SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese

⁵⁰ Tesis 2a. XVI/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, Febrero 2014, p. 1513.

sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".⁵¹

Ahora bien, bajo el enfoque en concreto del principio constitucional de legalidad frente a los actos administrativos, debe mencionarse que la autoridad no solamente debe atender lo estrictamente establecido en la norma bajo el criterio de objetividad en sus actuaciones, sino que también está dispuesto, que los actos se encuentran operados bajo el control jurisdiccional. Esto quiere decir, que, a consideración del gobernado, los actos administrativos puedan ser debatidos en los tribunales.

Este control jurisdiccional, limita a la autoridad administrativa a ejercer sus actos al tenor de la opacidad de la legalidad y seguridad jurídica al tenor de la arbitrariedad, y faculta al gobernado a acudir al control jurisdiccional de los mismos actos emitidos. Lo anterior es corroborado por el criterio que se cita a continuación:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a

⁵¹ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Enero 2013, p. 437.

su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.⁵²

Por todo lo anterior, podemos concluir, que el principio de seguridad jurídica conlleva el ejercicio del principio de legalidad en los actos emitidos por la autoridad. Que pare efectos de actos que conlleven la afectación de la esfera jurídica del gobernado, la autoridad debe someterse estrictamente a dichos principios y que por interpretación constitucional normativa, debe atender a su vez, la objetividad y el control jurisdiccional.

También, podemos determinar, que la norma y su interpretación a través de la jurisprudencia, se ha determinado que la violación de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y legalidad, faculta al gobernado a ser

⁵² Tesis IV.2o.A.51 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Febrero 2014, p. 2239.

defendido frente a dichos actos violatorios y que tienen el derecho de ser reparados cuando han sido afectados indebidamente en su esfera jurídica.

Como comentario adicional, podemos inferir que la fundamentación motivación de los actos administrativos, obligatoriamente debe ser observado por la autoridad administrativa emisora. Lo anterior, al tenor del respeto de los derechos humanos y garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que la precisión y exactitud en los cuerpos textuales de los actos, forman parte esencial del acto administrativo.

2.2.2. Del principio de Seguridad Jurídica según la doctrina.

El Licenciado en Derecho, Ignacio Burgoa, en su libro relativo a “Las Garantías Individuales, por lo que respecta al capítulo séptimo titulado “Garantías de Seguridad Jurídica”, al iniciar el tema, señala lo siguiente:

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y Gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado en ejercicio del poder imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñando por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imponible, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc.⁵³

En el mismo tenor, señala que todos los actos emanados por el Estado siguen un régimen jurídico en el sistema, mismo que está sujeto al principio de seguridad jurídica del gobernado, por lo que en adelante lo define:

La seguridad jurídica *in genre*, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos pública individuales del gobernado

⁵³ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías individuales*, 41ª Edición, Ciudad de México, Porrúa, 2009, p. 504.

oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de la índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.⁵⁴

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, resulta importante lo que afirma G. Radbruch, catedrático de la Universidad de Heidelberg, que establece que para que exista positividad en el derecho, se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que la positividad se establezca mediante leyes;
2. Que derecho positivo se base en hechos y no en arbitrios del juez;
3. Que esos hechos sean aplicables, es decir, susceptibles de verificación; y,
4. Que el Derecho Positivo sea estable.⁵⁵

Por otra parte, también Lon L. Fuller, establece ocho presupuestos para que una norma o ley positiva, satisfaga los principios rectores de la seguridad jurídica:

1. Generalidad de las Normas;
2. Promulgación;
3. Irretroactividad;
- 4. Claridad;**
- 5. Coherencia;**
6. Posibilidad de cumplimiento;
7. Estabilidad; y,
- 8. Congruencia entre lo dispuesto en las leyes y su aplicación.⁵⁶**

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Zavala Jorge, *Teoría de la Seguridad Jurídica*, en línea, consultado 18 de octubre de 2021, disponible en: https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_8/Teoria_de_la_seguridad_juridica.pdf.

⁵⁶ Fuller Lon L., *Mortality of Law*, Boston, Yale University Press, 1965, p. 123.

Al respecto, queda definir los supuestos sombreados ya que son aquéllos que aplican directamente al caso que nos ocupan. Esto, en razón de que se identifica el uso incorrecto del lenguaje jurídico en la normativa en materia de contratos administrativos.

De los presupuestos sombreados, que dice Lon L. Fuller que son necesarios para validar el principio de seguridad jurídica en una ley positiva, tenemos que el primero es Claridad.

La claridad y claro, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, es lo siguiente:

claridad.

(Del lat. *claritas*, -*ātis*).

1. f. Cualidad de claro.

claro, ra

Del lat. *Clarus*.

1. adj. Que tiene abundante luz.
2. adj. Dicho del cielo, del tiempo, del día o de la noche: Despejado y sin nubes .
3. adj. Dicho de un color o de un tono: Que tiende al blanco, o se le acerca más que otro de su misma clase. .
4. adj. De color **claro**.
6. adj. Libre de obstáculos.⁵⁷

Por cuanto hace a coherencia y congruencia normativa, el mismo diccionario nos permite saber con precisión el significado de dichas palabras:

Coherencia

Del lat. *Cohaerentia*.

1. f. Conexión, relación o unión de unas cosas con otras.

⁵⁷ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/claro>.

2. f. Actitud lógica y consecuente con los principios que se profesan⁵⁸.

Congruencia

Del lat. Congruentia.

1. f. Conveniencia, coherencia, relación lógica.

2. f. Der. Conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio.⁵⁹

Finalmente, podemos concluir en este sub-apartado, que para que una norma positiva se encuentre en el supuesto de acreditar la seguridad jurídica al gobernado, es necesario que goce de ciertos supuestos exigidos en la doctrina de la materia, tales como la claridad, coherencia y congruencia.

Al respecto, debe señalarse que dichos supuestos se encuentran contenidos en el cuerpo textual de la norma positiva. Por ende, para analizar si dicha norma jurídica, en este caso, el artículo 134 de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias, bastará revisar y determinar si su texto, cuenta con los presupuestos exigidos.

2.3. De los procedimientos de contratación Pública.

Conforme al multicitado artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en general, existen dos formas de llevar a cabo un procedimiento de contratación pública cuando se trata de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, la licitación y la excepción a la licitación.

Por excelencia, la licitación es el procedimiento de contratación de los rubros mencionados por excelencia, sin embargo, las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional prevén las hipótesis y presupuestos en los que se el Estado puede hacer contratación bajo las modalidades de excepción.

⁵⁸ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/coherencia>.

⁵⁹ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, disponible en internet <https://dle.rae.es/congruencia>.

Al respecto, existen leyes periféricas que el Estado, en su carácter de ente económico debe observar para llevar a cabo la contratación gubernamental. Tales como la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipio cuando se trate de contratación a cargo de recursos federales, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Código Fiscal de la Federación y las misceláneas fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Los artículos 26 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su análogo el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas respectivamente, se encuentran los fundamentos de las modalidades de la contratación administrativa, mismos que se citan a la letra:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.⁶⁰

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

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

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.⁶¹

⁶⁰ *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-nov-2014, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf.

⁶¹ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-nov-2014,

Ahora bien, por cuanto hace a los conceptos inherentes del procedimiento de contratación pública, el Diccionario Jurídico Mexicano, define al procedimiento como:

- I. Sustantivo plural cuya raíz latina es *procedo*, *processi*, proceder, adelantarse, avanzar. En general, procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto.⁶²

Y La misma obra, define al procedimiento administrativo:

- I. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos de la esfera de la administración.⁶³

El Doctor Gutiérrez y González, define a la figura jurídica, adjudicación, como lo que sigue:

Adjudicación es el acto jurídico unilateral, de autoridad soberana del Estado, por el cual este, hace ingresar a su patrimonio, o al de otra persona, un derecho patrimonial pecuniario, real, personal o de otra índole, y que era antes titularidad de otra persona, mediante un procedimiento establecido en la Ley.⁶⁴

A su vez el mismo autor, menciona que la figura adquisición es la siguiente:

En efecto, el acto de adquisición se verifica cuando una persona recibe un bien de otra; la que recibe es adquirente, y la que le trasmite el bien es enajenante, de donde resulta apuntar un "Contrato de Adquisición", ello es desde el ángulo del que recibe, pero desde el ángulo del que trasmite, es ese un "Contrato de enajenación".⁶⁵

De lo anterior, empero, podemos definir que el procedimiento de contratación pública, es el acto administrativo por el cual, el Estado por conducto de la autoridad competente, a través de diferentes etapas y formalidades exigidas por la ley, realiza la contratación pública con los particulares para el cumplimiento de sus fines.

México, consultado el 20 de noviembre de: formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf.

⁶² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op cit*, p. 3056.

⁶³ *Ibidem*, p. 3045.

⁶⁴ Gutiérrez y Gonzalez, *op cit*, p. 1114.

⁶⁵ *Ídem*.

2.3.1. Licitación Pública.

Como se mencionó con anterioridad, la licitación pública es una modalidad del procedimiento de contratación pública, que debe ser utilizado por excelencia por parte del Estado. Esto tiene su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual resaltamos la siguiente conceptualización:

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “licitar” significa:

Del lat. licitāri.

*1. tr. Sacar algo a subasta o concurso públicos.*⁶⁶

En lo conducente, subastar, de acuerdo al mismo diccionario significa:

subasta

Del lat. sub hasta 'bajo la lanza', porque la venta del botín cogido en la guerra se anunciaba con una lanza

*1. f. Venta pública de bienes o alhajas que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y conintervención de un juez u otra autoridad.*⁶⁷

En correlación con el sub apartado anterior, en razón para que la norma positiva tenga acreditado el principio de seguridad jurídica, debe contener entre otros supuestos, que el contenido de sus textos **claridad, coherencia y congruencia**.

Sin embargo, como se denota, la palabra licitación conlleva su sinónimo que es de subasta. Sin embargo, el alcance de la contratación administrativa no es la de subastar los contratos, sino contratar al mejor postor o quien cumpla con todos los requisitos exigidos en las bases del procedimiento de licitación. Y en opinión del

⁶⁶ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, Disponible en internet <https://dle.rae.es/licitar>.

⁶⁷ Definición tomada de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, consultado el 2 de Noviembre de 2021, Disponible en internet <https://dle.rae.es/subasta>.

autor, la licitación, no forma parte del lenguaje jurídico apropiado que debe ser utilizado en materia de contratación administrativa.

Por lo anterior, y al margen de la literalidad de el lenguaje utilizado a razón del fin que se pretende, la licitación, al menos en lo jurídico, no es el concepto idóneo para llamar el procedimiento administrativo por excelencia. Esto es, que el legislador no observó la utilización de las figuras jurídicas correctas atendiendo lo establecido en los principios generales del derecho y la teoría general de las obligaciones utilizada en México. Este detalle, se analizará más adelante.

2.3.2. De los otros procedimientos de contratación: las excepciones a la licitación pública.

De acuerdo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los procedimientos de contratación alternos a la licitación son los siguientes y de acuerdo a las hipótesis que también se citan:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

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

...

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, 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. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;
- 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 caso fortuito o de fuerza mayor;

- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen;
- VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes. Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;
- XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y

XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente.

Las contrataciones a que se refiere este artículo, se realizarán preferentemente a través de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, en los casos previstos en sus fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, XI, XII y XV.

Artículo 42. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.

Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de esta Ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el supuesto de que un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas haya sido declarado desierto, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para contratar adjudicaciones directas, cuyo monto sea igual o superior a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se deberá contar con al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los treinta días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indubitadamente al proveedor oferente.⁶⁸

Ahora bien, por parte de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas, éstos son los procedimientos alternos con sus hipótesis:

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

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

...

Artículo 42.- 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, el licenciamiento exclusivo 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 caso fortuito o de fuerza mayor;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;
- 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 afrontarla;

⁶⁸ *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-nov-2014, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf.

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 proposición que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la proposición que siga en calificación a la del ganador;

VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

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 trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, relacionados con obras públicas, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes, para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XII. 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;

XIII. Cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la Infraestructura nacional, y

XIV. Se trate de servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes o programas necesarios que permitan la realización de la licitación pública para la ejecución de las obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, siempre y cuando el precio de los mismos no sea mayor al cuatro por ciento del monto total del proyecto cuya ejecución se pretenda licitar, o bien, al monto de cuarenta millones de pesos, lo que resulte menor, debiéndose adjudicar directamente el contrato respectivo.

Para la determinación de los precios a que se refiere el párrafo anterior, las dependencias y entidades observarán los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.

Para los supuestos previstos en esta fracción, la información no podrá ser reservada y será de acceso general, desde el inicio de la propuesta del proyecto y hasta la conclusión de la realización del mismo, pero siempre en apego a las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Tratándose de las fracciones II, IV, V, VI, VII y XIV de este artículo, no será necesario contar con el dictamen previo de excepción a la licitación pública del Comité de Obras Públicas, por lo que en estos casos, el área responsable de la contratación en la dependencia o entidad respectiva deberá informar al propio Comité, una vez que se concluya el procedimiento de contratación correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que el área responsable de las contrataciones pueda someter previamente a dictamen del Comité los citados casos de excepción a la licitación pública.

Artículo 43. 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 de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que los contratos no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 41 de esta Ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.

La suma de los montos de los contratos que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control. Esta facultad podrá delegarse en el oficial mayor o su equivalente en las dependencias o entidades.⁶⁹

De la normativa citada en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública y servicios relacionados con las mismas, se desprende lo siguiente:

⁶⁹ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-nov-2014, México, consultado el 20 de noviembre de: formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf.

1. Que existen diversas formas de “adjudicar un contrato”, la licitación y sus excepciones;
2. Que, por normativa, las excepciones a la licitación, son la invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa;
3. Que las excepciones a la licitación, requieren de la emisión de un dictamen en el que se acredite las hipótesis previstas, mismo que, por regla general debe ser emitido por el Comité de Adquisiciones o de Obras de organismo gubernamental del que se trate;
4. Que, en términos generales, las excepciones a la licitación existen bajo dos hipótesis; a) cuando la contratación de la que se trate se encuentre en una situación de hecho previsto en las fracciones de los artículo respectivos, es decir, bajo las circunstancias señaladas y; b) cuando los montos de la contratación no excedan los montos señalados en el presupuesto de egresos que emita su momento la federación.

Por tanto, podemos determinar que, por regla general, las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que se contrate, debe hacerse por regla general mediante la licitación pública. Sin embargo, si la contratación encuadra en alguna de las hipótesis previstas por la normativa, será posible contestar mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, así como la adjudicación por la vía directa, en ambos casos.

2.3.3. De la contratación en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios.

En la ley, las adquisiciones y enajenaciones significan, de acuerdo al Código Civil Federal, la enajenación y la adquisición:

Artículo 2014.- En las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la traslación de la propiedad se verifica entre los contratantes, por mero efecto del contrato, sin dependencia de tradición ya sea natural, ya sea simbólica; debiendo tenerse en cuenta las disposiciones relativas del Registro Público.

Artículo 2015.- En las enajenaciones de alguna especie indeterminada, la propiedad no se transferirá sino hasta el momento en que la cosa se hace cierta y determinada con conocimiento del acreedor

[...]

Artículo 1886.- Si el tercero a quien se enajena la cosa la adquiere de buena fe, sólo podrá reivindicarse si la enajenación se hizo a título gratuito.⁷⁰

De lo anterior se desprende que tanto la enajenación como la adquisición, se trata de un acto jurídico cuyo objeto es la transmisión de la propiedad de una cosa. A efecto del artículo 1886 del Código Civil Federal citado, se infiere que el enajenante es el dador de la cosa y el adquiriente es el receptor.

Es importante mencionar, que aquellos contratos cuyo objeto sea traslativo de dominio de una cosa, también están definidos los siguientes por el mismo ordenamiento:

Artículo 2248.- Habrá compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

Artículo 2384.- El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.

Artículo 2332.- Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes.

A su vez, cito el artículo 768 del Código Civil Federal, debemos tomar en cuenta lo siguiente:

Artículo 768.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.⁷¹

Por cuanto hace a los arrendamientos, o contrato de arrendamiento que en su momento celebre el Estado, el Código Civil Federal, 2398, que dice:

Artículo 2398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

⁷⁰ *Código Civil Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1928, texto vigente, Última reforma publicada DOF 03-06-2019, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf.

⁷¹ Ídem.

El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria.

72

Y por cuanto hace a los servicios, o prestación de servicios, en el mismo ordenamiento se cita, en su artículo 2606:

Artículo 2606.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales; pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo.

Finalmente, por cuanto hace los conceptos en referencia, cito a continuación lo relativo a los contratos de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios. Dejo al último esta parte, porque como ya se verá más adelante, no es una definición propia y correcta de los contratos administrativos, pero es la que existe en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que en su artículo 3, estipula lo siguiente:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

- I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- II. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas;
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;

⁷² Ídem.

- VI. La prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios;
- VII. La prestación de servicios de personas físicas, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios;
- VIII. La contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, y
- IX. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si un servicio se ubica en la hipótesis de esta fracción.⁷³

Finalmente, de los artículos transcritos, podemos afirmar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, regula todo tipo de compraventa de bienes muebles que pretenda adquirir el Estado, siempre y cuando no se trate o estén destinadas a la obra pública o servicios relacionados con las mismas, así como todo tipo de contratación de la prestación de servicios profesionales, siempre y cuando no implique actividades que el personal de la administración pública realice directamente *per se*.

2.3.4. De la contratación en materia de obra pública

La contratación de obra o mejor dicho, la contratación del Estado con un tercero cuyo objeto sea la realización de obra a precio alzado o unitario, también ya se había definido por la normativa civil, por lo que el artículo 2616 del Código Civil Federal, establece lo siguiente:

Artículo 2616.- El contrato de obras a precio alzado, cuando el empresario dirige la obra y pone los materiales, se sujetará a las reglas siguientes.⁷⁴

⁷³ *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-nov-2014, México, consultado el 20 de noviembre de 2019 formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf

⁷⁴ Código Civil Federa, op. cit.

Recordemos que, a la luz del derecho existen dos tipos de contrato que tengan como objeto la realización de alguna obra; las obras a precio alzado y las obras a precio unitario. La diferencia radica en que la primera el empresario (en materia administrativa distinguido como contratista), propone una oferta integral del proyecto que debe ser respetado sin la importancia del incremento de los precios de los materiales que por cuestiones del mercado nacional o internacional surjan; en cambio, cuando se trata de obras a precio unitario, el dueño de la obra, realiza el financiamiento al día, respetando la variabilidad de los precios del mercado.

En la práctica, en materia administrativa, se celebran contratos de obra pública a precio alzado, en el que el contratista se sujeta al presupuesto autorizado por las tesorerías administrativas durante la ejecución de la obra. Sin embargo, la misma ley prevé la posibilidad de actualización de precios financieros, cuando por cuestiones del mercado nacional e internacional, y al tenor de la racionalidad del incremento, dicho presupuesto puede actualizarse a la alza o a la baja.

Por su parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece que las obras públicas serán las siguientes:

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

- I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- II. Se deroga. Fracción derogada;
- III. Los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;
- IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;
- V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;
- VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

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

VIII. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y

IX. Todos aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si los trabajos se ubican en la hipótesis de esta fracción.⁷⁵

En conclusión, la obra pública, es aquélla destinada a la realización de construcciones destinada al cumplimiento de los fines del Estado. Así como la realización de trabajos de diseño de obra, agropecuarios cuando se trate de parcelas, exploración y explotación petrolera y en general la adquisición de bienes muebles que deban adherirse a inmuebles siempre y cuando su precio sea menor que el mismo inmueble.

2.4. Definición de los procedimientos de contratación según la jurisprudencia.

En adelante, se citan algunos criterios emitidos por los integrantes del Poder Judicial de la Federación, a fin de que manera ilustrativa, conozcamos el contexto conceptual-jurisdiccional del tema.

LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA.

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que

⁷⁵ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero del 2000, texto vigente, Última reforma publicada DOF 13-ene-2016, México, consultado el 20 de noviembre de 2019, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf.

conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.⁷⁶

Como se ha precisado en esta investigación, la licitación pública, constituya un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuya finalidad principal es la de “adjudicar” el contrato administrativo al particular que presente la mejor propuesta al tenor de los principios constitucionales en materia de contratación administrativa establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en armonía con lo estudiado respecto de los elementos de validez que conforman el acto administrativo, entendiéndose por estos la forma, competencia y consentimiento con ausencia de vicios, podemos afirmar de lo transcrito en la tesis anterior, que dicho consentimiento se va integrando a lo largo del procedimiento de licitación.

Esto es que, quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; la administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento.

De lo anterior, podemos también confirmar, que las obligaciones creadas entre las partes, surgen desde el fallo del procedimiento, al tenor de que formalmente el gobernado acepta las condiciones del Estado y éste las acepta. Por ello, es de suma importancia que, el particular interesado en participar en dicho procedimiento, analice con pericia las bases y requisito indispensable del Estado,

⁷⁶ Tesis: I.4o.A.586 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXVI, Julio 2007, p. 2653.

para que, por conducto de las autoridades competentes, analice las bases impuestas para el mismo donde se definirá el criterio para “adjudicar” el contrato respectivo. De ello, nos ilustra la siguiente tesis:

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

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. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo con la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los 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. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica 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 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.

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

4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que, de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.

5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo.

6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y,

7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, 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.⁷⁷

Se reitera, que el surgimiento de las obligaciones en los contratos administrativos, nace a través del procedimiento de licitación. Esto es, de acuerdo a las 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.

Ahora bien, por cuanto hace a comentarios y precisiones en la etapa procesal la licitación, se insertan los siguientes criterios que se explicarán a continuación:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE SI EL ACTO RECLAMADO ES EL ACTA DE LA JUNTA DE ACLARACIONES DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

Conforme al artículo 134, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la licitación pública es el presupuesto necesario para que los particulares presten al Estado servicios de cualquier naturaleza, con la finalidad de

⁷⁷ Tesis, 405, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Apéndice 2000, t. III, p. 382.

asegurar que el ente público contrate bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual ocurre a través de una convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes. En la doctrina, cuya remisión ha sido autorizada por el Máximo Tribunal del País, la licitación pública es definida como un procedimiento de concurso mediante convocatoria pública, por medio del cual, la entidad o dependencia administrativa, recibe y analiza propuestas presentadas por los concursantes para la ejecución de una obra o la adquisición de bienes y servicios, con el objeto de escoger aquella que garantice las mejores condiciones para el Estado. En otras palabras, la licitación pública constituye una concatenación de actos desplegados en diversas etapas, a saber: I. El pliego de condiciones conforme al cual se llama a los interesados; II. La presentación de ofertas; y, III. El estudio de éstas por la administración, que culmina con la aceptación de la más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a través de un fallo y su notificación al interesado. Con base en las anteriores premisas, se concluye que el procedimiento de licitación pública constituye un "procedimiento administrativo seguido en forma de juicio", ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a./J. 22/2003, ha establecido que tienen ese carácter aquellos en los que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia. De ahí que si el acto reclamado en el amparo es el acta de la junta de aclaraciones, respecto de la cual señala, medularmente, que en ella se le negó expresamente la información solicitada para preparar una oferta solvente, se actualiza de forma manifiesta e indudable la improcedencia del juicio en su contra, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 107, fracción III, inciso a), este último a contrario sensu, ambos de la ley de la materia, pues se trata de un acto intermedio dentro del procedimiento de licitación pública. Además, porque hasta esa etapa el quejoso tiene sólo una expectativa económica, por lo que el acto reclamado no le irroga perjuicio jurídico alguno.⁷⁸

LICITACIÓN PÚBLICA. CONTRA LOS ACTOS INTERMEDIOS DICTADOS EN ESTE PROCEDIMIENTO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Conforme al artículo 134, tercer y cuarto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la licitación pública es el presupuesto necesario para que los particulares presten al Estado servicios de cualquier naturaleza, con lo que se busca asegurar que el ente público contrate bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual ocurre a través de una convocatoria pública para que se presenten libremente proposiciones solventes. Asimismo, acorde con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 22/2003 (*), tienen el carácter de "procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio" aquellos en los que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en

⁷⁸ Tesis IV.2o.A.79 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, Mayo 2014, p. 2006.

los que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para respetar el derecho de audiencia; de ahí que, de acuerdo con su naturaleza, los procedimientos de licitación pública constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Por tanto, para la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos intermedios, por regla general, el quejoso debe esperar al dictado de la resolución final con que culmine dicho procedimiento, ya que, de no ser así, se actualiza la causa de improcedencia del juicio establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, inciso a), este último aplicado a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo, con independencia del carácter positivo o negativo atribuido al acto intermedio. Ahora bien, la regla referida es aplicable salvo que en el juicio quede demostrado que tal acto es de imposible reparación, entendido como el que afecta materialmente en perjuicio del quejoso sus derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en cuyo caso se actualiza el diverso supuesto de improcedencia previsto en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la ley citada.⁷⁹

De lo anteriormente transcrito podemos concluir, al respecto de los procedimientos de adjudicación para la celebración de los contratos administrativos, se deben observar los siguientes criterios:

1. Que, en el procedimiento deben observarse las formalidades de la ley administrativa correspondiente;

2. Que, en el procedimiento administrativo, deben observarse busca asegurar que el ente público contrate bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad;

3. Y finalmente, el procedimiento de adjudicación, mínima mente debe contener las siguientes etapas: I. El pliego de condiciones conforme al cual se llama a los interesados; II. La presentación de ofertas; y, III. El estudio de éstas por la administración, que culmina con la aceptación de la más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes a través de un fallo y su notificación al interesado.

3. Que si bien es cierto la ley prevé diversos tipos de procedimientos de adjudicación, por transparencia e igualdad, el procedimiento por excelencia que debe ser utilizado de forma prioritaria es el de la licitación pública nacional.

⁷⁹ Jurisprudencia PC.IV.A. J/8 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, Abril 2015, p. 1261.

2.5. El contrato administrativo.

En el presente apartado, a manera de conceptualización y referencia, abordaremos el estudio del contrato administrativo, desde tres perspectivas: La ley, la doctrina y a razón de criterios emitidos por los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Hay que recordar, que el contrato administrativo es la especie del acto jurídico administrativo. Y como se vio en el capítulo II de la presente investigación, cuenta con elementos de existencia según la doctrina y de validez según la Ley. A su vez, y al tratarse de una acto administrativo, debe observar los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del contrato administrativo, a forma introductoria vale la pena lo señalado por el Maestro Ramón Sánchez Medal en su obra de los contratos civiles:

6bis. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Una primera categoría, es el contrato administrativo propiamente dicho que es un contrato sujeto a un régimen de derecho público que celebra la Administración Pública y un particular con el objeto de crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones para la satisfacción directa de un servicio público. Ejemplo, el contrato que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a un particular para construir y explotar durante un plazo determinado una autopista que comunica a ciudades en dos Entidades.

En estos contratos no son iguales las partes, ni hay libertad contractual absoluta y puede la Administración Pública en forma discrecional unilateral modificar o extinguir los efectos del contrato en ejercicio de las prerrogativas “exorbitantes” que le corresponden, llamadas así porque sobrepasan las facultades que concede el derecho privado, cumpliendo sólo para ello los requisitos de la garantía individual de seguridad jurídica protegida por el artículo 16 constitucional de fundar y motivar debidamente el acto de la autoridad y que en determinados casos facultan al particular afectado para obtener una indemnización.⁸⁰⁸¹

⁸⁰ Sanchez Medal, Ramón, op. Cit. P. 17.

⁸¹ De la porción doctrinal ante citada, cabe mencionar que se utiliza un lenguaje jurídico deficiente. Esto es, señala como ejemplo del contrato administrativo, los contratos que otorga la “Secretaría de Comunicaciones y Transportes...”, cuando la dicha secretaría es un órgano administrativo y no una persona. Entonces, si el contrato es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, y la “Secretaría de Comunicaciones y Transportes” no lo es, entonces, eso significa la existencia de un contrato.

También hay que precisar, que si bien es cierto que una característica esencial de los contratos administrativos es la existencia de cláusulas exorbitantes al orden privado -elemento que se analizará y estudiará más a delante a fondo-, al tenor de que el Estado, unilateralmente puede

Empero, se realizan las siguientes definiciones:

2.5.1. Definición de contrato.

El maestro Ernesto Gutiérrez y Gonzales, en su obra, “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano”: define al contrato, como lo siguiente: Contrato es el acuerdo de voluntades de dos o mas personas, para crear o transferir, derechos y obligaciones⁸².

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el contrato se defino como lo siguiente:

Es un acto jurídico bilateral por el acuerdo de voluntades den dos o más personas, y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho. Sin embargo, tiene una doble naturaleza pues también presenta el carácter de una norma jurídica individualizada.⁸³

Es importante también en este apartado, definir al contrato de acuerdo con la legislación civil federal y legislación civil local (Puebla). El Código Civil para el Estado de Puebla, define al contrato como lo siguiente:

Artículo 1437.- Contrato es el convenio que crea o transfiere obligaciones o derechos.⁸⁴

Y el Código Civil Federal, define al contrato como lo siguiente:

modificar o extinguir las obligaciones contraídas en un contrato, como se vio en la presente investigación, no solamente de observar lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, sino que también los principios consagrados en el artículo 14 del mismo ordenamiento, relativo a la legalidad y principio de audiencia previa.

Se realizan estas anotaciones elaboradas por el autor para fines educativos y aclaratorios.

⁸² Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 3ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2011, p. 1155.

⁸³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op cit*, p. 817.

⁸⁴ Código Civil Para el Estado Libre y Soberano de Puebla, consultado el 2 de Noviembre de 2021, versión PDF, disponible en línea

Artículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos.⁸⁵

Finalmente, atendiendo lo establecido en la doctrina y en la ley, podemos conceptualizar que el contrato en primer término es un acto jurídico; que es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, es decir, bilateral o multilateral; que produce consecuencias de derecho; que tiene como objeto crear, transmitir o extinguir obligaciones entre las partes; y además debe contener los elementos de existencia y validez que se habían analizado con anterioridad.

2.5.2. Definición de los contratos administrativos según la doctrina.

Cabe precisar en esa sub sección, y a opinión del autor, el contrato administrativo es en su especie un acto administrativo, a su vez, es un tipo de contrato. Que se rige por la normativa de orden público administrativo y que una de las partes siempre va a ser los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con Romero Acosta, el contrato administrativo se define como lo siguiente:

Formalmente será contrato administrativo aquel en el cual una de las partes sea el Estado, a través de un órgano de la administración pública o de los organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado. Los típicos contratos administrativos que señala la doctrina francesa, son los contratos de suministros y abastecimientos y el de obra pública.

De lo ante citado, podemos comentar que, dentro de la rama de los contratos administrativos, efectivamente se encuentran el de suministro y abastecimiento, que conforme a nuestro lenguaje jurídico serían aquellos comprendidos en la Ley de Adquisiciones y el de obra pública.

⁸⁵ Código Civil Federal, op. Cit.

Sin embargo, considero pobre la aportación de Acosta, toda vez que no da una definición precisa respecto del campo contractual doctrinal, al no establecer ni siquiera los criterios, principios jurídicos que conllevan la contratación administrativa; así como los elementos de existencia y validez de los mismos actos.

86

Y por cuanto hace a su finalidad, Ávalos, redacta lo siguiente:

La finalidad como elemento del contrato administrativo consiste en el fin último que él persigue, esto es, el interés público que en concreto debe satisfacer la contratación y que varía según el fin particular al que responde cada uno, conforme la ley. La finalidad del contrato se define en la normativa que otorga competencia al órgano o al ente habilitado para su celebración. Por esa razón, cualquier apartamiento de dicha finalidad importa un vicio grave que lo invalida por desviación de poder pues del mismo modo que la finalidad es un elemento esencial del acto administrativo (art. 7º, inc. f, LPA), también lo es del contrato.⁸⁷

Al respecto, solo debo mencionar que lo establecido por Ávalos, coincide por lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, habría que añadirle a la finalidad antes expuesta, que necesariamente que ejecución del mismo, también cobra vida la implementación de los principios constitucionales de transparencia, calidad, economía, etc...

2.5.3. Definición de los contratos administrativos según la jurisprudencia.

Se citan los siguientes criterios emanados por los Magistrados y Ministros que integran el Poder Judicial de la Federación y que se encuentran publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.

Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la

⁸⁶ Acosta, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, vol. 1, p. 690.

⁸⁷ Ávalos, Eduardo, *et. al., Derecho Administrativo 1*, Córdoba Argentina, Alveroni Ediciones, 2014, p. 180.

igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos **se dan las cláusulas exorbitantes**. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.⁸⁸

Al respecto, aprovecho para felicitar quienes participaron en la elaboración de esta ejecutoria, toda vez que, de una forma simple y ordenada, definen a la perfección el contrato administrativo diferenciándolo de aquél del orden civil.

Además de todo el contenido de la tesis, destaco indudablemente la aceptación de los miembros del poder judicial de la federación, al señalar que una de las diferencias es la implementación de la cláusula exorbitante dentro del contrato administrativo, y su obvia consecuencia la desigualdad ante las partes. Cuestión que se define en el siguiente criterio que cito a continuación:

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 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

⁸⁸ Tesis VI.3o.A.50 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Octubre 2001, p. 1103.

no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.⁸⁹

Vale la pena mencionar que, toda vez que los contratos administrativos siempre se celebran con organismos de carácter público, y que su naturaleza, siempre va a ser de ese tipo; debe quedar muy claro que los actos, consecuencias, cumplimientos, incumplimientos todo lo relativo a la elaboración y ejecución de los contratos administrativos, tendrán precisamente esa naturaleza, la administrativa. En efecto, nos ilustran lo antes mencionado los criterios Tesis XVII.2o.8 A, Jurisprudencia 2a./J. 14/2018m Tesis s/n, que citan a continuación.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE UN PARTICULAR Y UN AYUNTAMIENTO MUNICIPAL. SU NATURALEZA ES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.⁹⁰

El contrato de obra pública celebrado entre la empresa quejosa y un Ayuntamiento municipal es de carácter administrativo, por existir materia concesionable, dado que el poder público otorga a un particular facultades que le corresponden para la realización de una obra o de un servicio de orden público en favor de la colectividad; por lo que dicho particular que contrató con la administración pública municipal, al encontrarse en un plano de igualdad, le asiste el derecho de reclamar, ante las autoridades administrativas correspondientes, su incumplimiento, pues el contrato fue celebrado con una persona moral, sujeta de derechos y obligaciones, y no como entidad soberana dotada de imperio.

Cabe reiterar en este espacio, que una vez que el particular ha celebrado un contrato con la administración pública, en el que por ley, se rija por la normativa en materia administrativo; lo anterior, derivado de una interpretación conjunta de las cláusulas establecidas en el mismo acto, es que se ha determinado que la naturaleza del contrato, así como de su contenido, de forma integral, es administrativa; tal y como podemos corroborarlo en el siguiente criterio:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.⁹¹

⁸⁹ Tesis P. IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, Abril 2001, p. 324.

⁹⁰ Tesis XVII.2o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, Febrero de 2000, p. 1043

⁹¹ Jurisprudencia 2a./J. 14/2018, *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta*, Décima Época, libro 52 t. II, marzo 2018, p. 1284.

Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.

Y hago explícita e ilustrativa referencia de lo anterior, a razón de que antes de la reforma constitucional del respecto de los tribunales de justicia fiscal y administrativa, el concepto del contrato administrativo era diferente; es más, se decía que el incumplimiento de los mismos, se debía debatir a través de los tribunales locales; o inclusive, alguna vez se señaló la inexistencia del acto jurídico. Lo anterior se puede corroborar, con el único fin académico, con los criterios de la quinta época que cito a la letra:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INEXISTENCIA DE LOS.

La inexistencia de un contrato nunca puede derivar de hechos imprevistos posteriores a su celebración. Por tanto, si en determinado contrato hubo consentimiento y objeto, la consecuencia de que este último desaparezca después, es un factor que influye sobre el incumplimiento del contrato, pero no sobre su existencia legal, y por tanto, tal motivo de incumplimiento debe ser dirimido ante el Ejecutivo Federal, quien resolverá sobre el incumplimiento de las obligaciones derivadas del multicitado contrato.⁹²

Del criterio antes transcrito, se percibe una total confusión doctrinal en materia de teoría general del derecho por parte de los jueces emisores de tal tesis. Esto es, como se pudo apreciar en capítulo II de la presente investigación, los elementos de existencia de un acto jurídico o de un contrato administrativo, son independientes de los elementos de validez del mismo.

⁹² Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXXIX, p.88

La tesis indica que, si el objeto del contrato ha desaparecido, no significa materia de inexistencia del acto jurídico, sino de cumplimiento de contrato. Y la teoría general del derecho, adoptada en México, nos precisa, que los elementos de existencia del acto administrativo es el consentimiento y el objeto jurídicamente posible. Sin embargo, esto se verifica y se estudia al momento de la celebración del mismo; la desaparición de su objeto por alguna circunstancia, simplemente nos indica la terminación del contrato por causal, más no el forzoso cumplimiento del mismo, o en su caso, la declaratoria de nulidad absoluta o inexistencia del mismo, por tribunal competente.

Sin embargo, lo que hay que sobresalir del presente sub apartado, es lo establecido en la siguiente tesis emanada durante la quinta época judicial, es decir, antes de la existencia de las leyes administrativas actuales que rigen los contratos administrativos. En ella, podemos demostrar que el génesis de la interpretación contractual administrativa, conllevaba la aplicación del régimen civil, tanto en su aspecto sustantivo, como procesal.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

El incumplimiento de lo estipulado para rescindir un contrato celebrado con una autoridad, puede dar apoyo al ejercicio de una acción del orden civil ante los tribunales competentes, pero no para acudir a la vía de amparo contra dicha rescisión.⁹³

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, APLICABILIDAD DEL CODIGO CIVIL, EN LOS.

No siempre son de aplicación forzosa los preceptos del Código Civil, tratándose cuestiones administrativas, cuando de preferencia a toda legislación debe acatarse un precepto de la Constitución.⁹⁴

De las tesis transcritas, se debe concluir, que la naturaleza jurídica de los contratos celebrados entre el un órgano de la administración pública y el particular, es administrativa. Y que, a diferencia de los contratos del orden civil, los contratos

⁹³ Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXXVII, p. 901.

⁹⁴ Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LVII, p.220.

administrativos se rigen por cláusulas exorbitantes y bajo las condiciones más favorables al Estado; así como la facilidad del Estado para rescindirlos en caso de incumplimiento por un particular, sin necesidad de declaración judicial.

CAPÍTULO III

LA AFECTACIÓN PRAGMÁTICA DE LA TEORÍA ADOPTADA EN MÉXICO EN MATERIA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Para satisfacer uno de los objetivos medulares de la presente investigación, se desarrolla el presente capítulo, en el que, a través de la investigación documental realizada, y utilizando el método deductivo de investigación, se demostrará la afectación práctica del gobernado y la consecuente violación al derecho humano de la seguridad jurídica de los gobernados, al momento de celebrar contratos con los Estados Unidos Mexicanos en términos del artículo 134 de la Constitución Federal.

En adelante, se citarán diversas disposiciones del Código Civil Federal, a razón de que, de acuerdo a los artículos 11 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁹⁵ y 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas⁹⁶ establecen que, para lo no previsto en esas leyes, será supletorio el Código Civil Federal, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles; en el entendido que la primera versa sobre cuestiones sustantivas y las dos últimas sobre cuestiones adjetivas.

Por lo anterior, este capítulo se dividirá a su vez en 3 subcapítulos en el que, desde diferentes puntos de vista del derecho, doctrinales y de jurisprudencia,

⁹⁵ El artículo mencionado dispone:

Artículo 11. Serán supletorias de esta Ley y de las demás disposiciones que de ella se deriven, en lo que corresponda, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 61 de la presente Ley.

⁹⁶ El artículo mencionado dispone:

Artículo 13. Serán supletorias de esta Ley y de las demás disposiciones que de ella se deriven, en lo que corresponda, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 79 de la presente Ley.

concluiremos la existencia del problema planteado en el proyecto, es decir, la real afectación pragmática de los contratos administrativos.

3.1 El cumplimiento de los contratos desde el punto de vista legislativo-doctrinal.

En el presente subcapítulo, se abordarán las cuestiones legislativas-doctrinales del cumplimiento de los contratos civiles y administrativos. También, a modo comparativo, se analizarán las diferencias entre el cumplimiento de los contratos civiles y administrativos; actividad que nos permitirá deducir la afectación teórica-pragmática, de la celebración de los contratos administrativos.

Primeramente, la doctrina nos indica en la teoría general de los contratos, que el momento del cumplimiento de las obligaciones de un contrato, estrictamente es aquél, en el que se pactó al momento en que se celebró el contrato. Y por lo tanto, el momento en que se hacen exigibles dichas obligaciones, es cuando el tiempo para el cumplimiento del contrato, ya ha pasado.

De lo anterior, se citan los artículos 1796, 2062, 2078 y 2079 del Código Civil Federal:

Artículo 1796.- Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley.

[...]

Artículo 2062.- Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido.

[...]

Artículo 2078.- El pago deberá hacerse del modo que se hubiere pactado; y nunca podrá hacerse parcialmente sino en virtud de convenio expreso o de disposición de ley.

Sin embargo, cuando la deuda tuviere una parte líquida y otra ilíquida, podrá exigir el acreedor y hacer el deudor el pago de la primera sin esperar a que se liquide la segunda.

Artículo 2079.- El pago se hará en el tiempo designado en el contrato, exceptuando aquellos casos en que la ley permita o prevenga expresamente otra cosa.⁹⁷

En armonía con las disposiciones jurídicas citadas, la doctrina nos señala que:

Se aprecia entonces cómo la respuesta que se dio sin mayor reflexión y sin conocimiento de la ley, es parcialmente cierta, pues conforme a esta norma, las partes se obligan no sólo a lo pactado expresamente, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza con conforme a la buena fe, al uso y a la ley.⁹⁸

Ahora bien, para el caso que en el contrato no se haya pactado el momento en que las obligaciones deben ser cumplidas; una hipótesis prácticante extraña, sino que inexistente en estos tiempos cuando se trata de contratos celebrados por organismos públicos, la misma ley civil prevé en su artículo 2080 lo siguiente:

Artículo 2080.- Si no se ha fijado el tiempo en que deba hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos. Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.⁹⁹

Del artículo citado, si bien es cierto que en el ámbito de contratación pública no es una hipótesis que con frecuencia suceda, vale la pena mencionar que pese a que en el sinalagma no se señalaron los momentos para el cumplimiento de las obligaciones; por buena fe deben ser cumplidos en el tiempo razonable del mismo. De lo contrario, la misma ley prevé la forma en el que hay que provocar la exigibilidad de las obligaciones no cumplida por alguna de las partes.

Empero, pese a que sustantivamente el Código Civil Federal, suple la regulación de los contratos administrativos tal y como se señaló con antelación, la distinción de los contratos públicos y los del orden civil, es que los primeros tiene

⁹⁷ *Código Civil Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes, los días, 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, texto original, México, consultado el 4 de octubre de 2021, formato PDF, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf.

⁹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, *op. Cit.*, p. 424

⁹⁹ *Código Civil Federal*. Op cit.

como finalidad garantizar los derechos de los gobernantes, el orden público y se sujetan al régimen exorbitante del derecho civil. La siguiente tesis nos ilustra al respecto:

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 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.¹⁰⁰

Y es aquí donde vale la pena hacer el análisis de lo teóricamente y pragmáticamente citado, para detectar la existencia del problema planteado en esta investigación. Esto es, porque se ha confundido en las interpretaciones jurisprudenciales, se ha establecido que a razón de que el espíritu del contrato administrativo es sujetarse al régimen exorbitante frente al derecho civil, da cabida para el momento en que el Estado incumpla frente al gobernado, éste quede en estado prácticamente de indefensión, señalando que para exigir el cumplimiento de las obligaciones, necesariamente debe existir un “acto expreso” del organismo gubernamental.

¹⁰⁰ Tesis P. IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, Abril de 2001, p. 324.

Pero antes de abordar el fondo del presente subcapítulo, debemos precisar lo que se entiende por régimen exorbitante al que se sujetan los contratos administrativos frente al orden civil. Para ello nos ayudó la tesis citada, toda vez que ahí se señala que el régimen exorbitante se encuentra en las cláusulas del contrato, en el que a la vista de un contrato del orden civil sería nula por no existir igualdad entre las partes firmantes.

Al respecto, el maestro Sánchez Medal, dentro de su definición del contrato administrativo, señala lo siguiente:

En estos contratos no son iguales las partes, ni hay libertad contractual absoluta y puede la Administración Pública en forma discrecional unilateral modificar o extinguir los efectos del contrato en ejercicio de las prerrogativas “exorbitantes” que le corresponden, llamadas así porque sobrepasan las facultades que concede el derecho privado, cumpliendo sólo para ello los requisitos de la garantía individual de seguridad jurídica protegida por el artículo 16 constitucional de fundar y motivar debidamente el acto de la autoridad y que en determinados casos facultan al particular afectado para obtener una indemnización.¹⁰¹

Un claro ejemplo de lo anterior es la figura de la rescisión contractual¹⁰². En el entendido que en materia de contratos del orden civil, para que una de las partes se encuentra en aptitud de rescindir a la otra, debe presentar su acción ante un juzgado competente y probarla. A diferencia que en los contratos administrativos, con la simple voluntad del Estado y mediante notificación que cumpla el procedimiento que exige la ley; acto fundado y motivado, es suficiente para rescindirle el contrato al particular, sin necesidad de intervención judicial. Lo anterior tiene su fundamento, para el caso que nos ocupa, en los artículos 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:

¹⁰¹ Sanchez Medal, Ramón, op. Cit. P. 17.

¹⁰² Al respecto debe aclararse que la “rescisión contractual” es una figura diferente a la “terminación anticipada del contrato”, bajo el simple hecho que la primera trata de un acto unilateral de alguna de las partes que participan en el sinalagma derivado del incumplimiento de la otra; y la otra, se trata de un acuerdo de voluntades de terminar el contrato anticipadamente, a razón de que en cierto momento de la ejecución del contrato, no resulta factible continuar con el mismo por encontrarse de hecho, en alguna de las hipótesis contenidas en la ley o previstas en las cláusulas del mismo contrato.

Artículo 54. Las dependencias y entidades podrán en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos cuando el proveedor incurra en incumplimiento de sus obligaciones, conforme al procedimiento siguiente:

- I. Se iniciará a partir de que al proveedor le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de cinco 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, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días para resolver, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer el proveedor. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor dentro dicho plazo, y
- III. Cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar la dependencia o entidad por concepto de los bienes recibidos o los servicios prestados hasta el momento de rescisión.

Iniciado un procedimiento de conciliación las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán suspender el trámite del procedimiento de rescisión.

Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato, se hiciere entrega de los bienes o se prestaren los servicios, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, previa aceptación y verificación de la dependencia o entidad de que continúa vigente la necesidad de los mismos, aplicando, en su caso, las penas convencionales correspondientes.

La dependencia o entidad podrá determinar no dar por rescindido el contrato, cuando durante el procedimiento advierta que la rescisión del contrato pudiera ocasionar algún daño o afectación a las funciones que tiene encomendadas. En este supuesto, deberá elaborar un dictamen en el cual justifique que los impactos económicos o de operación que se ocasionarían con la rescisión del contrato resultarían más inconvenientes.

Al no dar por rescindido el contrato, la dependencia o entidad establecerá con el proveedor otro plazo, que le permita subsanar el incumplimiento que hubiere motivado el inicio del procedimiento. El convenio modificadorio que al efecto se celebre deberá atender a las condiciones previstas por los dos últimos párrafos del artículo 52 de esta Ley.

Cuando por motivo del atraso en la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, o el procedimiento de rescisión se ubique en un ejercicio fiscal diferente a aquél en que hubiere sido adjudicado el contrato, la dependencia o entidad convocante podrá recibir los bienes o servicios, previa verificación de que continúa vigente la necesidad de los mismos y se cuenta con partida y disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal vigente, debiendo modificarse la vigencia del

contrato con los precios originalmente pactados. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este artículo se considerará nulo.¹⁰³

Artículo 61.- Las dependencias y entidades podrán 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 lo siguiente:

- 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, y
- II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días para resolver, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer el contratista. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista dentro de dicho plazo.

III. Se deroga.

Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, suspender el trámite del procedimiento de rescisión, cuando se hubiere iniciado un procedimiento de conciliación respecto del contrato materia de la rescisión.¹⁰⁴

De lo anterior, podemos determinar que la interpretación de los contratos administrativos en contraste con los del orden civil, por su propio nombre tienen una naturaleza administrativa. Que éstos, se rigen tanto sustantiva como adjetivamente por las leyes de orden administrativo, pero también, supletoriamente por la normativa de orden civil; cuya principal diferencia, además de que son celebrados entre particulares y personas de la administración pública, se sujetan a un régimen de cláusulas exorbitante ventajosa al momento del cumplimiento de los contratos.

Es importante especificar lo anterior, al tenor de que las diferencias mencionadas, se limitan, tal y como se establece en la interpretación jurisprudencial, al momento del cumplimiento durante la ejecución de los contratos; pero no especifica, que dicho régimen, también se sujete de forma ventajosa a favor de la administración pública, al momento de solicitar el cumplimiento a través de un tribunal competente, en el caso de que la administración pública sea la parte incumplidora.

¹⁰³ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, *op. Cit.*

¹⁰⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *op. Cit.*

Pero antes de llegar al fondo del asunto, se abordará en el siguiente subcapítulo, la interpretación jurisprudencial del cumplimiento de los contratos, cuando éstos son demandados por la vía jurisdiccional por parte de un gobernado que ha sido afectado derivado del hecho ilícito de incumplimiento contractual en materia administrativa.

3.2. El cumplimiento de los contratos administrativos desde el punto de vista jurisprudencial.

En el presente subcapítulo, se analizarán y comentarán las tesis jurisprudenciales actuales y aplicables a estos tiempos, en materia de competencia y cumplimiento de los contratos administrativos. Esta actividad, permitirá detectar pragmáticamente, la afectación del gobernado, al momento de demandar por la vía judicial, el cumplimiento de los contratos administrativos.

En primer lugar, analizaremos la jurisprudencia emitida por los ministros que integran la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se cita a continuación:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo II, p. 1284.

La jurisprudencia transcrita, la naturaleza jurídica del incumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato administrativo. Especifica la prestación que demanda el cumplimiento de dicha omisión o falta de pago, por su propia naturaleza es de administrativa, y dicha controversia debe ser resuelta por un tribunal de la misma naturaleza, es decir, por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa -o de competencia local según sea el caso-.

Lo anterior resulta armónico con lo dispuesto en el artículo 3 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que dice a la letra:

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación

...

- III. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;¹⁰⁶

Cabe hacer la precisión en este momento que, de la interpretación literal y sistemática, de la porción jurídica citada, referente a las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es suficiente verificarse el incumplimiento dentro de la ejecución de un contrato, por parte del órgano administrativo, el derecho sustantivo del gobernado para reclamar por la vía jurisdiccional.

Esto es, de la interpretación literal de la norma, entendemos que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá primeramente de:

¹⁰⁶ *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio de 2016, texto original, México, consultado el 4 de octubre de 2021, formato PDF, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

1. Resoluciones definitivas;
2. Actos administrativos;
3. Y procedimientos (entendiéndose estos como de naturaleza administrativa;

Es decir, dimirá controversias respecto de tres cuestiones administrativas de forma independiente -esto es muy importante detallarlo por lo que en adelante se señala-, respecto de las diferentes hipótesis enunciadas en las fracciones del artículo antecitado, por el momento solo nos ocupa la fracción III, que establece, Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal¹⁰⁷.

Es decir, por interpretación literal y sistemática, a la luz de lo establecido, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrá dirimir controversias, respecto de actos, resoluciones definitivas y procedimientos relativos a los contratos administrativos. Es decir, jurídicamente, si durante el cumplimiento de un contrato administrativo, sin ser necesario la emisión de una resolución administrativa, sino solamente la omisión del cumplimiento del mismo.

Lo anterior nos permite concluir fehacientemente, que el tribunal competente para dirimir controversias originadas por el incumplimiento de los contratos administrativos, lo son los tribunales de naturaleza administrativa. Y hasta ahí la legislación concuerda con el principio de seguridad jurídica del gobernado¹⁰⁸, hasta que la interpretación de dicha normativa, surgen los siguientes criterios:

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ Esto es, porque es hecho notorio, que los litigantes administrativos, a lo largo de los años, las demandas presentadas para solicitar la nulidad de actos jurídicos administrativos, o el cumplimiento de las obligaciones contractuales, se presentaban tanto en tribunales civiles como en administrativos, haciendo perder el tiempo al gobernado, violando con exhaustividad su derecho al acceso a la justicia y seguridad jurídica. Sin embargo, esto fue resuelto mediante la jurisprudencia al rubro antes citada **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.**, en la que se resolvió entre las tesis contendientes:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA.

De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, previamente, realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.¹⁰⁹

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DEL PAGO ESTIPULADO EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA

Tesis PC.I.C. J/43 C (10a.), de título y subtítulo: "**CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIAS RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL.**", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo II, febrero de 2017, página 987, y Tesis PC.II.C. J/1 C (10a.), de título y subtítulo: "**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo III, enero de 2016, página 1937.

¹⁰⁹ Jurisprudencia PC.III.A. J/75 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II, página 1185.

RESOLUCIÓN EXPRESA O NEGATIVA FICTA DE LA QUE DERIVE EL INCUMPLIMIENTO DE ESA OBLIGACIÓN.

Hechos: La quejosa reclamó en amparo directo la sentencia dictada por la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la que sobreseyó en el juicio de nulidad promovido contra la falta del pago estipulado en un contrato administrativo de suministro, por no existir una resolución definitiva expresa o negativa ficta de la autoridad demandada.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que para que proceda el juicio contencioso administrativo federal contra la falta del pago estipulado en contratos administrativos, debe existir previamente una resolución expresa o negativa ficta de la que derive el incumplimiento de esa obligación.

Justificación: De los artículos **2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo** y **3, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, se advierte que este órgano conocerá de los juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos originados por fallos en licitaciones públicas y por la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal. En ese tenor, los actos administrativos a que alude el citado artículo 3 deben considerarse como aquellos en los que existe la manifestación de voluntad del órgano del que emanan y que para que se actualice el supuesto de procedencia previsto en su fracción VIII, es necesario que se acredite tal extremo, ya que de otra forma no habría acto que pudiera ubicarse dentro del ámbito material de competencia del indicado tribunal. Por tanto, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra la falta del pago estipulado en contratos administrativos, mientras no exista una resolución definitiva expresa o negativa ficta que cause agravio al gobernado, lo que significa que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no puede entrar a resolver el fondo del asunto, sin antes verificar los requisitos de procedencia previstos en las leyes respectivas para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución de un asunto.¹¹⁰

Los criterios anteriormente citados, en esencia, determinan una sola cuestión, que para demandar el cumplimiento de los contratos administrativos cuando el gobernado es afectado por parte de los Estados Unidos Mexicanos, única y exclusivamente puede ser reclamado, cuando el organismo público ha emitido un acto expreso o el gobernado se encuentre bajo la hipótesis de una negativa ficta.

¹¹⁰ Tesis XVII.2o.P.A.70 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 85, Abril de 2021, Tomo III, página 2256.

Es decir, si el gobernado al momento de la ejecución del contrato administrativo, ya sea en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios o de obra pública o servicios relacionados con la obra pública, el organismo público incumple, alguna de sus cláusulas, la más común, en el pago bajo el concepto de contraprestación pactada, si no existe el acto expreso de incumplimiento o se configura la negativa ficta de tal omisión, hasta ese momento es que el gobernado puede hacer valer el principio de seguridad jurídica demandando el cumplimiento del contrato.

Ello, al margen de la interpretación literal de lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pareciera contrario lo estipulado por jueces del Poder Judicial de la Federación, a razón de que formalmente, el acceso a la justicia en materia de cumplimiento de contratos administrativos, no se requiriera de la existencia de un acto expreso, resolución definitiva o negativa ficta configurada, sino la mera acreditación de la controversia generada durante el cumplimiento, a través de la omisión de la autoridad.

3.3. El incumplimiento contractual.

Para el desarrollo del presente subcapítulo es necesario precisar lo que es el incumplimiento contractual. Esto, más allá de la naturaleza de tal conducta, porque ha quedado claro y el autor está de acuerdo, es que si el incumplimiento de un sinalagma deriva de un contrato administrativo, ésta conducta tendrá la naturaleza administrativa, y la controversia que se deba dirimir respecto a eso, lo conocerán los tribunales en materia administrativa que sean competentes.

De lo anterior, se advierte el efecto jurídico de la celebración de un contrato entre las partes; para ello, nos ilustra el maestro Sánchez Meda:

32. LA OBLIGATORIEDAD DEL CONTRATO. El primer efecto que produce el contrato consiste en su carácter obligatorio, o sea el acuerdo de voluntades de los contratantes tiene fuerza de ley entre las partes, expresión ésta que no debe entenderse literalmente, pues aún la misma revocación del contrato por voluntad

bilateral de ambos contratantes no es omnipotente, ya que solo produce efectos para el futuro y no retroactivamente, y, además, cuando el contrato ha creado derechos reales, deben estos retransmitirse. La mencionada expresión que equipara la ley general al contrato como una ley de las partes, hay que aceptarla sólo en forma metafórica, en el sentido que ninguna de las partes puede sustraerse al deber de observar el mismo contrato, sino que ha de cumplirlo y respetar la palabra dada "*pacta sunt servanda*".¹¹¹

Nos dice la doctrina, a través del Doctor Ernesto Gutiérrez y González, en su obra Derecho de las Obligaciones, que el incumplimiento de un contrato, deriva de dos cuestiones:

1º.- Una acción que consista en hacer lo contrario a lo que un deber jurídico determina o a lo establecido en una obligación previa, *latu sensu* o bien

2º.- Una omisión, consiste en no hacer lo que el deber jurídico, la obligación previa contractual o una declaración unilateral de voluntad manda...¹¹²

Ahora bien, la conducta consistente en la acción contraria o la omisión de hacer el deber jurídico pactado previamente en un sinalagma, tiene su consecuencia jurídica. Esto es, en la teoría de las obligaciones que rigen la base del sistema jurídico, está establecido, que el incumplimiento contractual configura una especie de hecho ilícito jurídico; y su consecuencia es la responsabilidad del culpable para restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de haber ocurrido tal hecho, o en su defecto, reparar el daño más los perjuicios ocasionados. De lo anterior nos ilustra la doctrina:

RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHO ILÍCITO, ES UNA CONDUCTA QUE IMPLICA RESTITUIR LAS COSAS AL ESTADO QUE TENÍAN Y DE NO SER POSIBLE, EN LA RESTITUCIÓN DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL (DAÑO Y/O PERJUICIO) GENERADO POR UNA ACCIÓN U OMISIÓN DE QUIEN LO COMETIÓ POR SÍ MISMO, ESA ACCIÓN U OMISIÓN PERMITIÓ QUE SE CAUSARA EL DETRIMENTO, POR PERSONAS A SU CUIDADO, O COSAS QUE POSEE, Y QUE ORIGINÓ CON ELLO LA VIOLACIÓN CULPABLE DE UN DEBER JURÍDICO STRICTU SENSU, O DE UNA OBLIGACIÓN LATO SENSU PREVIA, EN CUALQUIERA DE SUS ESPECIES¹¹³ (sic)

¹¹¹ Sanchez Meda, Ramón, 2015, *De los Contratos Civiles*, 25ª ed, México, Porrúa, p. 83.

¹¹² Gutiérrez y González, Ernesto, op. Cit. P. 541.

¹¹³ Ídem.

Finalmente, el hecho ilícito que pugna con un contrato, tiene también tres supuestos: la ley que autoriza el contrato, el acuerdo de voluntades que le dan vida; y la violación de lo acordado por éstas.¹¹⁴

Como es indicado, el incumplimiento de un contrato es un hecho ilícito sancionado por la ley y por el acuerdo de voluntades previamente pactado. Pero además de lo anterior, surge el derecho de la víctima que sufre de las consecuencias del hecho ilícito para demandar y exigir indemnización o cumplimiento del contrato. Al respecto, la doctrina nos señala:

Ya he dicho antes que el DEBER JURÍDICO lato sensu se traduce para los habitantes del país, la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de Derecho, y que el DEBER JURÍDICO STRICTU SENSU es la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de Derecho, ya en favor de la colectividad, ya ende persona determinada; por ello cuando se verifica una conducta de hacer, y la norma determina una conducta de no hacer, o no se hace y la norma manda hacer, se comete un hecho ilícito, un hecho que viola lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. En este caso, si hay una víctima de esa conducta ilícita, la ley le confiere a ésta diversos derechos para que se le repare el daño que sufrió, y así se le otorga la faultad de :

- 1.- Pedir una indemnización, y en su caso
- 2.- El pago del daño y el perjuicio.
- 3.-Exigir el cumplimiento forzado de la indemnización, recurriendo a cuatro diversos procedimientos, que son:
 - a) El embargo.
 - b) El ejercicio de los derechos del deudor, por su víctima, a través de la acción oblicua
 - c) El ejercicio de la acción pauliana, y
 - d) El ejercicio de la acción contra la simulación.

...

Cuando se celebra un contrato y una de las partes incumple la obligación que asumió, comete un hecho ilícito y en tal supuesto asiste a la víctima del incumplimiento el derecho para exigir inclusive en forma coactiva el cumplimiento de lo pactado.¹¹⁵

Y en armonía con lo mencionado respecto a los derechos de la víctima para solicitar la restitución de la cosa al estado en que se encontraba antes de cometer el hecho ilícito, o en su caso el pago por el daño ocasionado mas los perjuicios, están establecidos en la ley civil y administrativa, mencionados derechos contenidos

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Gutiérrez y González, Ernesto, op. Cit p. 627.

en el artículo 1949 del Código Civil Federal, y 3 fracción III Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa antes transcrito:

Artículo 1949.- La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.¹¹⁶

La víctima del hecho ilícito consistente en que no se le hace entrega de una cosa cierta y determinada, con fundamento en ya transcrito artículo 1949, puede pedir que se cumpla la prestación, y en ese caso, se dirige al juez, demandado que ordene al deudor el cumplimiento de lo que se debe.¹¹⁷

De la disposición jurídica civil transcrita, se reitera que, la víctima de un hecho ilícito, en su especie, el incumplimiento a lo largo de la ejecución de un contrato, tiene los derechos sustantivos a reclamar por la vía judicial ya sea el cumplimiento del mismo o el pago suficiente más daños y perjuicios equivalente a las obligaciones contraídas. Señala que, en caso de que la entrega de la cosa no se cierta y determinada para el cumplimiento del contrato, podrá solicitar la víctima el pago de la prestación correspondiente.

Lo anterior, confirma que, dentro de las obligaciones sinalagmáticas por una de las partes, no es necesario esperar, si se hubiere fijado el plazo del vencimiento del contrato, para reclamar por la vía judicial el cumplimiento del mismo, sino que se puede solicitar a forma de prestación su terminación anticipada por el concepto de rescisión, o bien, exigir su cumplimiento de las obligaciones contraídas más daños y perjuicios.

Expuesto lo anterior, se procederá a realizar el subcapítulo conclusivo al tenor de lo siguiente:

¹¹⁶ *Código Civil Federal. Op cit.*

¹¹⁷ Gutiérrez y González, Ernesto, op. Cit.

3.4. Razonamiento lógico jurídico de la teoría adoptada en materia de cumplimiento de los contratos administrativos; la inseguridad jurídica en los contratos administrativos.

En el presente subcapítulo, se demostrará a través del razonamiento lógico jurídico, la inseguridad jurídica en los contratos administrativos celebrados entre los organismos de gobierno y el particular. Aquí, es donde versará el principal argumento de la investigación, en el que a través de todas las aportaciones documentales, teóricas, doctrinales, bibliográficas, cibergráficas y legislativas, se detectará el problema planteado y que le da origen a la realización del trabajo.

En primer lugar, debemos mencionar que, en el génesis del presente trabajo, se determinó que la naturaleza del contrato administrativo, tiene su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y que del dispositivo constitucional, emanaron las leyes secundarias y reglamentarias de los contratos administrativos. A su vez, se concentra en la norma fundamental, los principios que rigen la contratación administrativa, así como las figuras jurídicas utilizadas en el ámbito.

Del texto de la carta magna, en materia de contratos administrativos, así como de su interpretación jurisprudencial, se encuentra la esencia de dichos actos jurídicos, así como de la teoría adoptada en el sistema jurídico mexicano. En base a ello, se puede afirmar que, si bien es cierto que esos sinalagmas gozan de una naturaleza y doctrina administrativa, supletoriamente como lo indican las leyes reglamentarias del acto jurídico, intervienen las leyes del orden civil para regularlo sustantivamente, en tanto lo que no esté previsto en las normativa secundaria antes mencionada.

A su vez, hemos detectado que la principal diferencia entre un contrato administrativo y otro del orden civil, además de que los primeros se celebran con los organismos de la administración pública, se sujetan bajo el régimen exorbitante

del derecho civil, es decir, la ejecución de los contratos administrativos cuenta con ventaja contractual frente a los particulares; situación que, a la luz del derecho civil, podría significar cláusulas nulas por la falta de igualdad entre las partes.

Sin embargo, la interpretación en la jurisprudencia jurídica de la norma constitucional, así como de las leyes secundarias, e inclusive, por algunos autores, en la doctrina, han mal entendido que el régimen de la cláusula exorbitante al derecho civil, solamente aplica durante la ejecución de los contratos y no cuando el gobernado pretende hacer valer su derecho a la justicia una vez que ha sido afectado derivado del incumplimiento por parte del ente público.

Ahora bien, a lo largo del presente capítulo hemos identificado el concepto del incumplimiento contractual. Siendo éste, una conducta consistente en una acción contraria, o bien, una omisión del deber jurídico observado en la ley o acodado en un acto jurídico. A su vez, de acuerdo a la teoría general de las obligaciones, que rigen el sistema jurídico mexicano lato sensu, se ha establecido que la naturaleza jurídica del incumplimiento contractual, es la de hecho ilícito y que su consecuencia conlleva responsabilidad para el culpable, así como el derecho de la víctima a ser restituido de la cosa o en su caso, el pago de una indemnización por el daño más los perjuicios causados.

Y que los derechos que le asisten ala víctima de un incumplimiento contractual, se encuentran definidos por la doctrina, y su fundamento se encuentran contenidos sustantivamente en la ley civil y administrativa, según sea el caso, al tenor de los procedimientos que marca la misma ley. Esto resulta fundamental, ya que la reparación coactiva del daño, constituye una de las variantes del derecho humano a la seguridad jurídica, máxime, al tratarse de contratos celebrados con organismos de la administración pública.

No obstante, lo anterior, observamos de las interpretaciones jurisprudenciales de las tesis PC.III.A. J/75 A (10a.) y XVII.2o.P.A.70 A (10a.), uno

de los presupuestos para demandar el cumplimiento de un contrato, es la existencia de un acto administrativo expreso o bien la configuración de la negativa ficta. Y es aquí donde se centra el principal debate de en la doctrina adoptada en materia de contratos administrativos.

Lo anterior, se entenderá mejor con la siguiente tabla:

Presupuestos para demandar el cumplimiento coactivo de un contrato o bien, el pago de una indemnización por el daño causado más perjuicios según la doctrina	Presupuestos para demandar el cumplimiento coactivo de un contrato administrativo o bien, el pago de una indemnización por el daño causado más perjuicios según el Poder Judicial de la Federación
1. La existencia de un contrato; 2. Una acción contraria al deber jurídico pactado en las cláusulas; 3. Una omisión al cumplimiento del deber jurídico en las cláusulas.	1. La existencia de un contrato; 2. Una acción contraria al deber jurídico pactado en las cláusulas. Que, para el caso de tratarse de una autoridad, debe existir el acto expreso o la configuración de la negativa ficta

De lo anterior, detectamos la vulnerabilidad del principio de la seguridad jurídica del gobernado. Esto es, porque mientras en el régimen jurídico del orden civil se aprecia que la víctima de un incumplimiento de un contrato administrativo, le asiste el derecho para demandar su cumplimiento o pago, ya sea bajo la hipótesis la acción de una de las partes contraria al acuerdo de voluntades, tanto por la inobservancia del deber jurídico pactado. Mientras que, en el orden administrativo, solamente le asiste el derecho a la víctima mientras exista un acto administrativo expreso o se configure la negativa ficta.

Empero, ha quedado claro que, en materia de contratos administrativos, con la cláusula exorbitante, en caso de que el particular incurra en incumplimiento, el Estado puede rescindirlo unilateralmente sin necesidad de declaración judicial, siguiendo el procedimiento establecido en la ley. Pero, ¿qué sucede si el contrato se incumple por parte del organismo gubernamental? Es decir, ¿qué sucede si deja de pagar las contraprestaciones establecidas en el contrato administrativo?, ¿qué derecho le asiste al particular en su carácter de víctima?

La contestación a las interrogantes planteadas, son los argumentos previstos en los subcapítulos anteriores, y la conclusión es que de acuerdo a la teoría general de las obligaciones, la doctrina y la ley sustantiva civil, así como la interpretación conforme del principio de seguridad jurídica, nos señala que ante el incumplimiento contractual por parte de la autoridad, bajo la hipótesis de la omisión del cumplimiento del jurídico, le asiste al gobernado víctima, el derecho a demandar el cumplimiento coactivo del contrato o en su caso, el pago por concepto de indemnización por el daño más los perjuicios causados.

Sin embargo, al tenor de la teoría aplicada en materia de contratos administrativos en México, así como de la interpretación establecida por los integrantes del Poder Judicial de la Federación, en caso de la inobservancia del deber jurídico establecido en las cláusulas de un sinalagma administrativo, al gobernado no le asiste ningún derecho para demandar su cumplimiento o pago por indemnización; y que ese derecho únicamente surgirá al momento en que el organismo administrativo, emita algún acto expreso o se configure la negativa ficta.

Lo anterior resulta del todo absurdo, porque como vimos, la naturaleza jurídica del incumplimiento contractual, es la de un acto contrario al deber jurídico, **o la omisión** de hacer u observar el deber jurídico. Y en consecuencia de lo anterior, surge la responsabilidad, que es la necesidad jurídica de reestablecer las cosas o reparar el daño causado. Sin embargo, la teoría adoptada en materia de contratos administrativos en México, así como la jurisprudencia, ha quedado establecido, que, ante la omisión de cumplir con el deber jurídico por parte del órgano gubernamental,

necesariamente debe existir un acto expreso o negativa ficta configurada; situación completamente contraria a la naturaleza jurídica del incumplimiento de obligaciones.

Consecuencia de esta situación, es precisamente el estado de indefensión del particular para hacer valer su derecho de acceso a la justicia bajo la hipótesis del incumplimiento contractual por parte del Estado, cuando se trate de la inobservancia del cumplimiento de las cláusulas previamente pactadas, y a razón de ello, la inseguridad del gobernado respecto del cumplimiento por parte del Estado al momento de la celebración y ejecución del contrato administrativo.

3.5. Exposición de caso práctico.

En el presente sub apartado, el autor expondrá un caso real que, en relación hasta lo aquí redactado, demuestra fehacientemente la afectación práctica del gobernado al momento de ser víctima de un cumplimiento contractual por parte del Estado y en su defecto, reclama su incumplimiento.

El presente asunto se anexa a la investigación, así como la autorización de la utilización de datos personales de los autores para no suprimir los datos personales ahí mencionados, siempre y cuando sea con fines académicos.

Por lo tanto, a continuación, se transcriben los hechos que dan origen a la demanda promovida el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por la persona moral Nuevo Siglo Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable en contra del Municipio de Minatitlán de Veracruz de Ignacio de la Llave. Así como las prestaciones solicitadas en tal documento.

El asunto fue radicado bajo el número de expediente 181/19-12-9, y fue tramitado ante los Magistrados que Integran la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; mismos que desecharon por notoria improcedencia el asunto, a razón de lo que en adelante se expone.

Se citan los hechos que dieron motivo a la presentación de la demanda:

LOS HECHOS QUE DEN MOTIVO A LA DEMANDA.

1.- Con fecha once de marzo de dos mil once, bajo la fe del corredor público numero uno, el Licenciado Javier Lara Mendoza, de los de la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla, mediante acta número dos mil cuatrocientos veintiuno, volumen uno, se formalizó acta de asamblea extraordinaria la persona moral “Nuevo Siglo Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable” (**Anexo 1**), con la cual, se acredita la personería del Arquitecto José Jaime Silva Barraza para representar a la moral.

2.- Con fecha veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, mi representada celebró con el Municipio de Minatitlán, Veracruz, Contrato número CO-PRODERE-403/2017, cuyo objeto es, en términos de su Cláusula Primera, los trabajos consistentes en “Construcción de concreto hidráulico calle San José entre Avenida Instituto Tecnológico Y Berlin Cololinia Nueva Mina, en el Municipio Minatitlán, en el Estado de Veracruz” (**Anexo 2**).

Es total mencionar, que en el capítulo de las declaraciones de las partes, además de aquellas que acreditan la personería de quienes firman en representación del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se señaló lo siguiente:

“I.- “EL H. AYUNTAMIENTO DECLARA”:

C).- *Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato, el Consejo de Desarrollo Municipal, o el Cabildo, Según el caso, autorizó la inversión correspondiente, misma que proviene del **FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL (PRODERE) 2017.”(sic)***

Siendo el Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional (PRODERE), un recurso aprobado y asignado por los Diputados de la Cámara de Diputados, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2017 (anexo 20) dentro del ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, en el renglón de Desarrollo Regional destinado a “Proyectos de Inversión e Infraestructura y su equipamiento con impacto en el Desarrollo Regional”.

2.1.- Lo anterior se transcribe a la literalidad del contrato, en virtud de que para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decir, el pago por contraprestación de la ejecución de la obra, deviene de recursos propiamente de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de la federación; en consecuencia, la legislación aplicable para el ejercicio de los recursos es de carácter federal, así como para la resolución de las controversias derivadas de la ejecución de dichos recursos (para el caso que nos ocupa, del contrato número CO-PRODERE-403/2017), serán aplicables las leyes federales y competentes los Tribunales Federales¹¹⁸ de

¹¹⁸ En el capítulo de PROCEDENCIA y COMPETENCIA de la presente demanda, se detallarán las razones por las que este tribunal debe conocer y admitir la presente controversia.

la materia. Lo anterior se comprueba mediante lo dispuesto en el número 28 del capítulo VI de los Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional que disponen:

“28. Los recursos que se otorguen a las entidades federativas no pierden el carácter federal, por lo que los servidores públicos así como los particulares que incurran en responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de las afectaciones a la hacienda pública federal, serán sancionados en los términos de la legislación federal aplicable.”

3.- En el Contrato descrito en el punto inmediato anterior, en sus Cláusulas se disponen las siguientes obligaciones:

“PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO.- *“El H. Ayuntamiento” encomienda a “El Contratista”, los trabajos consistentes en: Construcción de concreto hidráulico calle San José entre A. Inst. Tec. Y Berlín Col. Nueva Mina, en el Municipio Minatitlán, en el Estado de Veracruz. Y este se obliga a realizarla hasta su total terminación, de conformidad con las normas de construcción vigentes en el lugar donde se deban realizarse los trabajos, así como las especificaciones contenidas en los anexos técnicos, documentos que forman parte integrante de este contrato¹¹⁹.*

SEGUNDA.- MONTO DEL CONTRATO.- *El importe del presente contrato es por la cantidad de \$4,807,451.99 (Cuatro Millones Ochocientos Siete Mil Cuatrocientos Cincuenta y Un Pesos 99/100 M.N.) más \$769,192.31 (Setecientos Sesenta y Nueve Mil Ciento Noventa y Dos Pesos 31/100 M.N.) correspondientes al Impuesto al Valor Agregado, lo que da un total de \$5,576,644.31 (Cinco Millones Quinientos Sesenta y Seis Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos 31/100 M.N.) e incluye la remuneración y pago total a “El Contratista” por todos los gastos directos e indirectos que originen los trabajos, la utilidad y en su caso, el costo de las obligaciones adicionales estipuladas en el presente contrato con cargo a “El Contratista”.*

CUARTA.- PLAZO DE EJECUCIÓN.- *“El Contratista se obliga a iniciar las obras materia de este contrato el día 28 de Agosto de 2017 y concluirá el día 24 de Noviembre de 2017 con un plazo de ejecución de 89 días naturales de conformidad con el programa de obra autorizado y aprobado previamente por “El Municipio”.*

OCTAVA.- ANTICIPOS.- *Para el inicio de los trabajos “El H. Ayuntamiento” otorgará un anticipo por el 30% (Cincuenta por ciento) del monto del presente contrato, que importa la cantidad de \$1,672,993.29 (Un Millón Seiscientos Setenta y Dos Mil Novecientos Noventa y Tres Pesos 29/100 M.N.) Incluyendo el I.V.A., obligándose “El Contratista” a utilizarlos en los*

¹¹⁹ Tal y como lo establece el anexo 20.3 “AMPLIACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL” renglón **“CONSTRUCCIÓN CONCRETO HIDRÁULICO CALLE SAN JOSÉ ENTRE AV. INST. TEC. Y BERLÍN COL. NVA. MINA, EN EL MUNICIPIO DE MINATITLÁN, EN EL ESTADO DE VERACRUZ”** del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado el 30 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación; en el que se destinan para dicha obra la cantidad de \$5,981,643.00 (cinco millones novecientos ochenta y un mil seiscientos cuarenta y tres pesos 00/100 M.N)

siguientes conceptos: construcción en el sitio de trabajos de oficinas y almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para gastos de traslado de maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente en la obra y demás insumos. “El Contratista”, dentro de los cinco días naturales siguientes al día en que reciba copia del fallo de adjudicación, deberá presentar la garantía del anticipo, con el objeto de que “El H. Ayuntamiento” pondrá a disposición de El Contratista” dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación de la garantía de los trabajos el importe del anticipo, en términos de la presenta cláusula, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; el atraso en la entrega del anticipo será motivo para diferir sin modificar, en igual plazo, el programa de ejecución pactada y formalizar mediante convenio la nueva fecha de iniciación de los trabajos; si “El Contratista” no entrega la garantía del anticipo dentro del plazo estipulado, no procederá el diferimiento de la fecha de inicio de la obra. El procedimiento de amortización del anticipo consistirá en deducir proporcionalmente de las estimaciones que se formulen por trabajos ejecutados, el monto otorgado por tal concepto, debiéndose liquidar el faltante por amortizar en la estimación final, sujetándose a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Para la amortización de los anticipos encaso de rescisión de este contrato, “el Contratista” se obliga a reintegrar a “El H. Ayuntamiento” el saldo por amortizar de los anticipos, en un término no mayor de 20 días naturales, contados a partir del día que le sea comunicada la rescisión, para lo cual se le reconocerán los materiales que tenga en obra o en proceso de adquisición debidamente comprobados, mediante la exhibición de la documentación correspondiente, considerando los precios, los ajustes de los costos autorizados a la fecha de la rescisión, siempre y cuando sean de la calidad requerida y puedan utilizarse en la obra, y “El Contratista” se comprometa por escrito a entregarlos en el sitio de ejecución de los trabajos. Una vez acordado el anticipo el “El H. Ayuntamiento”, “El Contratista” exhibirá la factura y la póliza de fianza correspondiente para su aprobación. La garantía subsistirá hasta la total amortización del anticipo correspondiente, en cuyo caso el “H. Ayuntamiento”, lo notificará por escrito a la institución afianzadora para que dentro de los diez días posteriores a la autorización del finiquito de la obra, se hará efectiva la fianza, incluyendo los gastos financieros y demás accesorios legales. En caso de que “El Contratista” no reintegre el saldo por amortizar deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos Municipal en casos de prórroga para el pago de crédito fiscal. Los gastos financieros se calcularán sobre el saldo no amortizado, se computarán por días calendario desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se ponga la cantidad a disposición de “El H. Ayuntamiento”.

DECIMA NOVENA.- RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.- “El H. Ayuntamiento”, podrá en cualquier momento rescindir administrativa o judicialmente este contrato por causas de interés general o cuando “El Contratista” contravenga las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás disposiciones administrativas sobre la materia; así como por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que se estipulan en el presente contrato sin responsabilidad para “El H.

Ayuntamiento", independientemente de aplicar las penas convencionales conforme a lo establecido en el contrato y hacer efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

Cuando **"El H. Ayuntamiento"** determine justificadamente la rescisión administrativa del contrato, la decisión se comunicará por escrito a **"El contratista"** exponiendo las razones que al respecto se tuvieron, para que éste dentro del término de **20 (veinte) días hábiles** contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación de rescisión, manifieste lo que a su derecho convenga, teniendo el **"El Municipio"** que dictar resolución **10 (Diez) días hábiles** siguientes a la fecha en que se hubiere recibido el escrito de contestación de **"El contratista"**.

SON CAUSALES DE RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA:

A) Si por causas imputables a **"El contratista"** éste no inicia o reanuda los trabajos objeto del contrato en la fecha en que por escrito señale **"El H. Ayuntamiento"**.

B) Si **"El contratista"** suspende injustificadamente los trabajos o se niega a repara o reponer alguna parte de ellos, que **"El H. Ayuntamiento"** hubiere rechazado por defectuosos, por no ajustarse a lo convenido.

C) Si **"El contratista"** no ejecuta los trabajos de conformidad con lo estipulado en el contrato o sin motivo justificado no acata las órdenes que por escrito le dé **"El H. Ayuntamiento"**

D) Si **"El contratista"** no da cumplimiento al programa de trabajo y a juicio del **"H. Ayuntamiento"** el atraso pueda dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado

E) Si **"El contratista"** oportunamente no cubre los salarios y demás prestaciones de carácter laboral a sus trabajadores

F) Si **"El contratista"** está sujeto a un procedimiento de suspensión de pagos o quiebra

G) Si **"El contratista"** subcontrata partes de los trabajos objeto del contrato, sin contar con la autorización por escrito del **"El H. Ayuntamiento"**

H) Si **"El contratista"** no proporciona al **"El H. Ayuntamiento"** y a las autoridades que tengan facultad para intervenir, las facilidades y los datos necesarios para su inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos

I) Si **"El contratista"** realiza cesión de derecho de cobro derivado del contrato sin autorización de **"El H. Ayuntamiento"**

J) Si **"El contratista"** no presenta oportunamente a **"El H. Ayuntamiento"** las pólizas de fianza que se refiere la cláusula décima primera del presente contrato, o cuando aún presentándolas, estas no satisfagan las condiciones estipuladas

K) La violación al secreto profesional o la divulgación a terceras personas de la información confidencial que **"El H. Ayuntamiento"** proporcione a **"El contratista"**

L) En general por incumplimiento de parte de **"El contratista"** de cualquiera de las obligaciones derivadas del presente contrato y sus anexos, así como de las leyes y reglamentos aplicables

En caso de incumplimiento o violación por parte de **"El contratista"** de cualquiera de las estipulaciones del contrato, **"El H. Ayuntamiento"** podrá optar entre exigir el cumplimiento del mismo y el pago de las penas convenidas, o declarar la rescisión conforme al procedimiento que se señala en la cláusula vigésima del presente contrato.

VIGÉSIMA.- PROCEDIMIENTO DE LA RESCISIÓN.- *En caso de rescisión “El H. Ayuntamiento” procederá a hacer efectivas las garantías absteniéndose de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los 40 (Cuarenta) días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión. En dicho finiquito deberá preverse el sobre costo de los trabajos aun no ejecutados y que se encuentren atrasados conforme al programa vigente, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso le hayan sido entregados; lo anterior es sin perjuicio de otras responsabilidades de “El contratista” que pudiese existir. “El contratista” tiene el derecho de inconformarse por escrito ante la autoridad municipal correspondiente dentro de los 10 (Diez) días hábiles siguientes de la fecha de recepción de la notificación motivo de rescisión, para lo cual deberá acompañar las pruebas documentales que considere.”(sic)*

4.- En términos de la Cláusula Quinta del Contrato de referencia, el Municipio de Minatitlán, Veracruz, se obligó a poner a disposición de mi representada el o los inmuebles en que deberían llevarse a cabo los trabajos objeto del contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requirieran para su realización.

“QUINTA.- DISPONIBILIDAD DEL INMUEBLE Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.- *“El H. Ayuntamiento” se obliga a poner a disposición de “El Contratista el o los inmuebles en que deban llevarse a cabo los trabajos de referencia, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.*

5.- Conforme a la Cláusula Octava y Novena del Contrato, mi representada otorgó las garantías del diez por ciento del importe total del Contrato, sin el Impuesto al Valor Agregado, a fin de garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que del mismo se desprenden y del cien por ciento del anticipo otorgado, a través de las fianzas números 4828-08055-0 (cuatro, ocho, dos, ocho, guion, cero, ocho, cero, cinco, cinco, guion, cero) por la cantidad de **cuatrocientos ochenta mil setecientos cuarenta y cinco pesos con veinte centavos en moneda nacional**, y 4828-08054-9 (cuatro, ocho, dos, ocho, guion, cero, ocho, cero, cinco, cuatro, guion, nueve), por la cantidad de un **millón seiscientos setenta y dos mil novecientos noventa y tres pesos con veintinueve centavos en moneda nacional**, respectivamente. **(Anexo 3 y 4)**

6.- Es el caso que, con fecha veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, presenté en la oficialía de partes del Municipio de Minatitlán, escrito de la misma fecha **(Anexo 5)**, (mismo que fue reingresado a la oficialía de partes el día trece de febrero de dos mil dieciocho, por razones que desconozco) en el que hice constar ante el Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán, Veracruz, que en referencia al Contrato CO-PRODERE-403/2017, en seguimiento a su indicación, aún no se habían iniciado labores ya que la Obra no contaba con el Comité de Contraloría Social, expresando nuestra preocupación respecto a los tiempos de programación de obra y posibles faltas administrativas no atribuibles a mi representada.

7.- Así mismo, con fecha diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, presenté en la oficialía de partes del Municipio de Minatitlán, escrito de la misma fecha **(Anexo 6)**, (mismo que fue reingresado a la oficialía de partes el día trece de febrero de dos mil dieciocho, por razones que desconozco), dirigido al Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán, Veracruz, hice constar que se había tomado la decisión de suspender labores en la obra ya que la línea de agua potable se encontraba sobre línea y trazo de la guarnición del lado norte, de los cadenamientos del 0+000 al 0+145, y de continuar se podría provocar un daño mayor a dicha línea, solicitando a la vez la solución al problema expuesto.

8.- Al no tener respuesta por parte de ese Municipio, a mis solicitudes descritas en los puntos seis y siete del presente escrito, con fecha diez de diciembre de dos mil diecisiete, presenté en la oficialía de partes del Municipio de Minatitlán, escrito de la misma fecha (mismo que fue reingresado a la oficialía de partes el día trece de febrero de dos mil dieciocho, por razones que desconozco) dirigido al Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán, Veracruz **(Anexo 7)**, en el que le informé que la obra no se podía realizar al cien por ciento toda vez que la línea de agua potable existente era de asbesto-cemento, siendo esto un problema a futuro ya que el material era obsoleto y fuera de norma, por lo que se optó por trabajar: cien por ciento de guarniciones y banquetas, corte de terreno natural, acarreo de material producto de corte, afine y compactación de terreno natural, construcción de base de revestimiento compactado con vibrocompactador y tendido con motoconformadora.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

9.- Cabe mencionar que con fecha uno de enero de dos mil dieciocho, entró en funciones la nueva administración pública municipal, periodo dos mil dieciocho-dos mil veintiuno.

10.- Con fecha dieciséis de enero de dos mil dieciocho, el Municipio de Minatitlán, Veracruz, por conducto del Director de Obras, Director de Administración de Proyectos y Obras y Director del Ramo treinta y tres y mi representada, celebramos Convenio de Cumplimiento de Contrato de Obra Pública número CO-PRODERE-0403/2017 (anexo 8), mediante el cual se me impone sanción por incumplimiento al programa por la cantidad de ciento setenta y tres mil sesenta y ocho pesos con treinta y ocho centavos en moneda nacional, multa equivalente a mil días de salario mínimo por un monto de ochenta mil cuarenta pesos en moneda nacional, y se fijó como plazo para la ejecución de los trabajos del día diecinueve de febrero de dos mil dieciocho al veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

11.- **No obstante lo descrito en el punto anterior**, con fecha diecisiete de enero de dos mil dieciocho, el Municipio de Minatitlán, Veracruz, por conducto del Director de Obras, Director de Administración de Proyectos y obras y Director del Ramo treinta y tres y mi representada, celebramos Convenio Modificador de Ampliación de Plazo para el Cumplimiento al Contrato de Obra Pública número CO-PRODERE-0403/2017 (anexo 9), mediante el cual se me impone sanción por incumplimiento al programa por la cantidad de doscientos setenta y cinco mil seiscientos veintisiete pesos con cuarenta y dos centavos en moneda nacional, multa equivalente a mil días de salario mínimo por un monto de ochenta

y ocho mil trescientos sesenta mil pesos en moneda nacional, y se fijó como plazo para la ejecución de los trabajos del día diecinueve de febrero de dos mil dieciocho al veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

En este Convenio, en su Cláusula Cuarta se precisa que las sanciones se amortizaran en la estimación uno parcial, estimación dos parcial y estimación tres finiquito de la obra contratada, por un importe cada una de ciento veintiún mil trescientos veintinueve pesos con catorce centavos en moneda nacional.

12.- Con fecha veintidós de enero de dos mil dieciocho, la suscrita presentó en la Oficialía de Partes del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, escrito de la misma fecha **(Anexo 10)**, en el que le informó al Municipio de Minatitlán, que derivado de los trabajos de excavación para la construcción de guarniciones y banquetas, se presentó el problema que la línea de agua potable existente en la calle San José esta precisamente en el trazo, línea y a escasos centímetros del nivel de desplante de la guarnición proyectada, a partir del cadenamamiento 0+030 al 0+150 por el lado norte, siendo esto un problema en la excavación ya que se podía dañar la línea de agua potable, solicitando nos dieran solución al problema.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

13.- Con fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho, la suscrita presentó en la Oficialía de Partes del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, escrito de fecha veintiuno del mismo mes y año **(Anexo 11)** en el que le solicitó al Municipio de Minatitlán ampliación del plazo de ejecución de la obra al día veinte de abril de dos mil dieciocho, derivado de los atrasos por las condiciones climáticas en la zona, saturación en los bancos de material de revestimiento aplicados en la obra y los periodos de días festivos aplicados en semanas de ejecución de la obra.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

14.- Ante la negativa del Municipio de Minatitlán, específicamente de la Dirección de Obras Publicas del citado Municipio, de recibir los escritos de mi representada, con fecha veintiocho de marzo de dos mil dieciocho tuvo que solicitar la presencia de fedatario público para que hiciera constar la recepción o negativa de recepción de diversos escritos.

Al efecto, mi representada con fecha veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, ante la presencia del Corredor Público número Diez de la Plaza del Estado de Veracruz, actuando con el carácter de Fedatario Público, se levantó **FE DE HECHOS (Anexo 12)**, en la que se hizo constar dos hechos:

A.- Que con esa fecha se recibieron por parte del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, escritos que mi representa intentó presentar con la fecha de los mismos escritos, (esto ante la negativa anterior de hacerlo por parte del Municipio de Minatitlán), a saber:

i. Mediante escrito de fecha siete de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 13**) y recibido por el Municipio de Minatitlán en su oficialía de partes, el día veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, mi representada entregó al departamento de obras públicas el paquete de estimación uno parcial y factura de estimación para revisión y aprobación de la misma.

La factura antes mencionada, se identifica como Factura A treinta y siete, de fecha de certificación veintidós de marzo de dos mil dieciocho, emitida por la persona moral “NUEVO SIGLO ARQUITECTOS S.A. DE C.V.” a favor de “MUNICIPIO DE MINATITLAN, VERACRUZ”, por la cantidad líquida para cobrar de novecientos treinta mil setecientos noventa y siete pesos con noventa centavos en moneda nacional, cantidad con el Impuesto al Valor Agregado incluido.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

ii. Mediante escrito de fecha nueve de marzo de dos mil dieciocho y recibido por el Municipio de Minatitlán en su oficialía de partes, el día veintiocho de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 14**), mi representada informa que al nueve de marzo de dos mil dieciocho la dependencia CAEV MINATITLÁN no había concluido con los trabajos de la red de distribución de agua potable, por lo que no se ha sido posible avanzar conforme al programa de obra propuesto y concluir la obra.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

iii. Mediante escrito de fecha dieciséis de marzo de dos mil dieciocho y recibido por el Municipio de Minatitlán en la oficialía de partes el día veintiocho de marzo de dieciocho (**Anexo 15**), mi representada le informó al municipio, que derivado de los trabajos realizados por la dependencia CAEV Minatitlán en la obra, las lluvias y el paso de los vehículos no se había podido avanzar en las terracerías conforme a programa de obra, además que aún no hay acuerdo para el cierre de las estimaciones, por lo que no existían las condiciones para concluir los trabajos.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

iv. Mediante escrito de fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, recibido por el Municipio de Minatitlán en la oficialía de partes el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 16**), se le notificó a dicho municipio por parte de mi representada los conceptos ejecutados extraordinariamente a la obra en comento.

Lo anterior fue contestado por el Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz, por conducto del Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán mediante escrito de fecha dos de abril de dos mil dieciocho (**Anexo 17**) señalando que la contratante no autorizó realizar los trabajos por lo que no se reconocieron los conceptos.

v. Mediante escrito de fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, recibido por el Municipio de Minatitlán en la oficialía de partes con fecha veintiocho de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 18**), mi representada informó que se hizo entrega de material hidráulico los días uno y diez de marzo de dos mil dieciocho para la construcción de

la red de distribución de agua potable de la obra en mención a solicitud del Ingeniero Héctor Gabino Carranza Rosaldo y del Arquitecto Axel Manuel Cazares Carrera.

Lo anterior fue contestado mediante escrito de fecha dos de abril de dos mil dieciocho (**Anexo 19**) por el Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán, señalando que no existía constancia y que los materiales que se detallaron no forman parte de los conceptos que tengan relación con el contrato y mucho menos fueron recibidos físicamente por lo que no existió responsabilidad ni obligación alguna por parte de la contratante al respecto.

vi. Mediante escrito de fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, recibido por el Municipio de Minatitlán en la oficialía de partes con fecha veintiocho de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 20**), mi representada le informó al Municipio que la dependencia CAEV MINATITLÁN no había concluido los trabajos de la red de distribución de agua potable, por tal motivo a la fecha no se había sido posible avanzar conforme al programa de obra propuesto y concluir la obra.

vii. Mediante escrito de fecha veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, recibido por el Municipio de Minatitlán en la oficialía de partes con fecha veintiocho de marzo de dos mil dieciocho (**Anexo 21**), mi representada en referencia a la notificación que realizó vía telefónica el supervisor de la obra al residente de obra respecto a que la obra se suspendía, le solicitó al Municipio de Minatitlán nos extendiera el documento oficial al respecto.

Al respecto el Municipio de Minatitlán, por conducto del Director de Obras Públicas, mediante escrito de fecha dos de abril de dos mil dieciocho, responde mi solicitud mencionada en el párrafo anterior (**Anexo 22**), señalando:

“Que esta autoridad en ningún momento suspendió la obra que su empresa venía realizando, mucho menos por vía telefónica, al no ser el medio legal para ello; y menos, porque el supervisor de obra de ninguna manera es la persona indicada para realizarlo pues tanto el contrato como la Ley de la materia contempla de manera concreta el procedimiento para tal efecto, en tales motivos, le reiteramos que no existe suspensión alguna de nuestra parte.” (sic)

B.- Que la obra que ampara el contrato número CO-PRODERE-403/2017, muestra inicio y avance, así como una suspensión temporal en virtud de que la dependencia gubernamental denominada Comisión de Agua del Estado de Veracruz CAEV realiza trabajos que aún no concluye de la red de distribución de agua potable, existiendo aún en la calle San José tuberías de PVC expuestas en zanjas abiertas, detectándose en algunos puntos fugas de agua, lo cual no permite continuar con la obra de la construcción del pavimento con Concreto hidráulico, no siendo posible que la empresa Nuevo Siglo Arquitectos, S.A. de C.V. avance conforme al programa de obra originalmente propuesto y llegar a su conclusión

15.- Como se puede observar, mi representada en múltiples ocasiones y de manera expresa y directa, mi representada ha solicitado al Municipio de Minatitlán, a través de la Dirección de Obras Públicas, mediante escritos presentados en la oficialía de partes

correspondientes, resolver los conflictos presentados en la ejecución de la obra en cuestión, incluso ampliación del plazo y suspensión de la obra, con el único propósito de cumplir y concluir con la misma, sin obtener respuesta alguna, por lo que, ante la falta de contestación y actuación de éste Municipio, la obra se encuentra suspendida por circunstancias totalmente ajenas a la responsabilidad de mi representada.

16.- Con fecha diecisiete de abril de dos mil dieciocho, mi representada por escrito de la misma fecha **(Anexo 23)**, presentado en la oficialía de partes, le comunicó al Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que la dependencia denominada CAEV MINATITLÁN no había concluido con los trabajos de la red de distribución de agua potable, por tal motivo a esa fecha no había sido posible concluir con la obra en comento.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

17.- Así mismo, con fecha diecisiete de abril de dos mil dieciocho, mi representada por escrito de la misma fecha **(Anexo 24)**, presentó ante la oficialía de partes, le solicitó al Municipio de Minatitlán, que le informara el estado del pago de la estimación uno parcial y la resolución de la obra en mención.

De lo anterior, ese Municipio no emitió respuesta alguna.

18.- No obstante lo anterior mediante oficio número FOPE/CAEV/DG/OPM/05-2018/0434/2018, de fecha diecisiete de mayo de dos mil dieciocho **(Anexo 25)**, signado por la Jefa de la Oficina Operadora CAEV-Minatitlán, respecto a la solicitud de mi representada presentada el día ocho de mayo de dos mil dieciocho, mediante escrito de misma fecha, en la oficialía de partes de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, consistente en indicar el tiempo que tardará o durará la ejecución de la obra que esa Comisión esta realizando en la calle San Jose entre Avenida Instituto Tecnológico y Berlín, Colonia Nueva Mina, en el Municipio de Minatitlán, en el Estado de Veracruz, o bien el tiempo en el que se ha programado o estimado su conclusión; comunicó que:

“... cualquier información relacionada con dicha obra debe ser canalizada y/o solicitada a la Dirección de Obras Públicas Municipales, toda vez que el apoyo de la CAEV-Minatitlán ha realizado en los trabajos referidos, ha sido a iniciativa y solicitud de la citada dependencia, quien ha marcado los tiempos y las formas para llevar a cabo las actividades inherentes a dicha obra, por lo que la CAEV- Minatitlán solo interviene a solicitud del Municipio a través del departamento de Obras Públicas, como apoyo en los trabajos que en su competencia corresponda.”

Lo anterior, es **clara evidencia** que el Municipio de Minatitlán conocía claramente la situación de los trabajos relacionados con la distribución de agua potable realizada en calle San José entre Avenida Instituto Tecnológico y Berlín, Colonia Nueva Mina, en el Municipio de Minatitlán y por tanto QUE LA MISMA NO SE HABÍA CONCLUIDO, IMPIDIENDO LA CONTINUIDAD Y CONCLUSION DE LA QUE EJECUTA MI REPRESENTADA.

19.- Con fecha doce de Julio de dos mil dieciocho, mediante acta notariada firmada por el fedatario público el Licenciado Pablo Cruz Landeros, notario público número 16, se llevó a cabo la revisión y levantamiento físico de la obra denominada “Construcción de Concreto Hidráulico calle San José entre Av. Inst. Tec. Y Berlín Col. Nueva Mina, en el Municipio de Minatitlán, En el Estado de Veracruz”(sic), con la presencia del Ingeniero Héctor Damián Cheng Barragán, ex presidente municipal del Municipio de Minatitlán, Ingeniero Fabián Velázquez Jáuregui, ex regidor de la comisión de Hacienda del Municipio del Municipio de Minatitlán, Licenciado Héctor Gómez Larios, ex Contralor del Municipio de Minatitlán, Contador Público Harvey Mayorga Vázquez, ex Tesorero del Municipio de Minatitlán, Ingeniero Ramón Rincón Rivera, ex Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán **(Anexo 26)**; en la que se hizo constar el estatus físico y financiero de la obra en mención, conforme a los documentos anexos a la misma, que a la fecha del acta señalaron lo siguiente:

*“Como se demuestra en la tabla anterior, **el volumen de obra físico ejecutado hasta la fecha por la compañía contratista es en razón de \$1,410,644. 68** (Un millón cuatrocientos diez mil seiscientos cuarenta y cuatro 68/100 m.n.) incluyendo el impuesto del valor agregado. De acuerdo al presupuesto adjudicado y contratado”(sic)*
(lo resaltado en negritas son de mi parte)

20.- Es importante mencionar, que el veintitrés de Julio de dos mil dieciocho, mediante auditoría practicada al municipio, para la fiscalización superior de la cuenta pública dos mil diecisiete, practicada por el Órgano Superior de Fiscalización de Veracruz, detectó que la Construcción de Concreto Hidráulico calle San José entre Avenida Instituto Tecnológico Y Berlín Colonia Nueva Mina, en el Municipio de Minatitlán, En el Estado de Veracruz, se encuentra atrasada, y que no cuenta con convenio de ampliación de plazo, por lo que el monto faltante quedará sujeto a seguimiento en el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

Como se podrá ver en el pliego de observaciones de dicha auditoría **(anexo 27)**, la Auditoría Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la observación número FM-108/2017/009, reconoció, que el Municipio de Minatitlán, adeuda un saldo a favor de mi representada, por la cantidad de un millón ciento treinta y ocho mil novecientos cuarenta y cinco pesos y ocho centavos en moneda nacional.

[...]

24.- Con fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, mediante escrito de misma fecha presentado ante la oficialía de partes del Municipio de Minatitlán **(Anexo 29)**, mi representada, le requirió al presidente Municipal del Municipio de Minatitlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al Director de Obras públicas del citado Municipio, la suspensión de obra, incoando las siguientes pretensiones:

a.- Se ordene **la suspensión de la obra** y determine la temporalidad de esta, denominada “Construcción de concreto hidráulico calle San José entre Av. Inst. Tec. Y Berlin Col. Nueva Mina, en el Municipio Minatitlán, en el Estado de Veracruz”, objeto del Contrato número CO-PRODERE-403/2017, celebrado con fecha 21 de agosto de 2017 entre el Honorable Municipio de Minatitlán, Veracruz y mi representada;

b.- Se indemnice al suscrito por concepto de pago de gastos no recuperables por mayor permanencia, en atención a lo dispuesto por el artículo 194 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz;

c.- Se ordene el pago relativo a la factura identificada como Factura A 37, de fecha de certificación 22 de marzo de 2018, emitida por la persona moral "NUEVO SIGLO ARQUITECTOS S.A. DE C.V." a favor de "MUNICIPIO DE MINATITLAN, VERACRUZ", por la cantidad líquida para cobrar de \$930, 797.90 (novecientos treinta mil setecientos noventa y siete 90/100 MXN), cantidad con el Impuesto al Valor Agregado incluido."

25.- Con fecha dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Municipio de Minatitlán, por conducto de su Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas, le notificaron a mi representada, resolución administrativa (**Anexo 30**), en respuesta de escrito de solicitud de suspensión de obra descrita en el hecho antecedente a este, en el que se desprende la siguiente respuesta, misma que contiene el acto que hoy señalo como impugnado:

"1.- Que es totalmente improcedente su petición de Suspensión de Obra que refiere por parte de esta autoridad, porque tal y como lo viene reconociendo en su escrito de referencia, con fecha 17 de enero del presente año, esa empresa suscribió con este municipio un Convenio Modificadorio de Ampliación de Plazo para el Cumplimiento al Contrato de Obra Pública número CO.PRODERE-403/2017; con plazo de ejecución el día 19 de febrero al 28 de marzo del año 2018, mismo que nunca se cumplió de su parte, argumentando diversos motivos, pero que ninguno es atribuible a este municipio; razón por lo cual no es posible declarar tal suspensión, debido a que como se reitera, existe un incumplimiento de la empresa, teniendo con ello consecuencias legales que en su momento este municipio hará valer por los medio conducentes.

2.- Que como consecuencia de lo anterior, de igual manera es improcedente el pago de gastos no recuperables que menciona su escrito, esto porque además del incumplimiento de su parte al no realizar los trabajos pactados; existe de nuestra parte las certificaciones correspondiente en donde durante y después del vencimiento firmado entre las partes, la empresa abandono el lugar de los trabajos convenidos en el mismo.

3.- Por cuanto hace al pago de la factura No. A 37 de fecha 22 de marzo de 2018, que reclama, nos permitimos manifestarle que una vez que se determinen los volúmenes de obra realizados por la empresa se declarara la procedencia de la misma." (sic)

26.- A la fecha de la presentación de esta demanda, las autoridades que se señalan como demandadas, no han notificado a mi representada, alguna resolución administrativa que implique la rescisión, el finiquito o la terminación anticipada del contrato **CONTRATO DE OBRA No. CO-PRODRE-403/2017**, consistente en la "**Construcción de Concreto Hidráulico, Calle San José, entre Av. Inst. Tecnológico y Berlín, Col. Nva Mina**, celebrado entre mi representada y el Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo acontecido, en ese tiempo, representada el autor de la investigación, procedió a solicitar las siguientes prestaciones:

LO QUE SE PIDA, SEÑALANDO EN CASO DE SOLICITAR UNA SENTENCIA DE CONDENA, LAS CANTIDADES O ACTOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEMANDA.

A) Se declare nula, lisa y llanamente, la resolución emitida por el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de fecha cinco de noviembre de dos mil dieciocho, **notificada a mi representada el día dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho**, mediante escrito sin número

B) Se condene al Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a decretar **la suspensión de la obra** y determine la temporalidad de esta, denominada “Construcción de concreto hidráulico calle San José entre Av. Inst. Tec. Y Berlin Col. Nueva Mina, en el Municipio Minatitlán, en el Estado de Veracruz”, objeto del Contrato número CO-PRODRE-403/2017, celebrado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete entre el Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y mi representada;

C) Se condene al Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al pago de gastos no recuperables por mayor permanencia.

D) Se condene el pago relativo a la factura identificada como Factura A 37, de fecha de certificación veintidós de marzo de dos mil dieciocho, emitida por la persona moral “NUEVO SIGLO ARQUITECTOS S.A. DE C.V.” a favor de “MUNICIPIO DE MINATITLAN, VERACRUZ”, por la cantidad líquida para cobrar de novecientos treinta mil setecientos noventa y siete pesos con noventa centavos en moneda nacional, más la cantidad con el Impuesto al Valor Agregado incluido.

Ahora bien, el acuerdo que recayó sobre la presentación promovida por la persona moral Nuevo Siglo Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable, que vale la pena transcribir en su literalidad y que forma parte del anexo de la presente investigación, se pronunció lo siguiente:

*“... **San Andrés Cholula, Puebla, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.** Se da cuenta con el escrito de dieciséis de los corrientes, presentado en la oficialía de partes común para las salas Regionales de Oriente el mismo día de su emisión, a través del cual, JOSÉ JAIME SILVA BARRAZA, en representación legal de **NUEVO SIGLO ARQUITECTOS, S.A. DE C.V.**, personalidad que acredita con la copia certificada del Acta 2,421, volumen 1, pasado ante la fe del Licenciado Francisco Javier Lara Mendoza, Corredor Público número uno de Puebla, Puebla, comparece a demandar la nulidad del oficio de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, emitido por el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas Municipales de Minatitlán Veracruz, a través del cual, dan contestación al escrito*

presentado por la impetrante el veintiocho de septiembre del mismo año, determinado improcedente la suspensión de la obra derivada del contrato de Obra Pública Número CO.PRODERE.403/2017, así como del pago de los gastos no recuperables solicitado y, que respecto al pago de la factura No. 37 de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, su procedencia se declarará una vez que terminen los volúmenes de obra realizados. En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 1,2,3,13,14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 3, fracción VIII, 30,31,34,36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los diversos 21, fracción XII, y 22, fracción XII, del Reglamento interior de este Tribunal, en relación con lo establecido en el tercer párrafo del artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, **SE DESECHA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA DEMANDA**, tomando en cuenta que si bien la jurisprudencia 2ª./J. 62/2015 (10ª), de la Décima Época, con Número de registro 2009252, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de dos mil quince, Tomo II, página:1454, de rubro **“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETENTE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.”**, establece la competencia de este Tribunal para resolver juicios contenciosos administrativos promovidos en contra de **resoluciones definitivas** en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública cuando los celebren entidades federativas o municipios, con cargo a recursos federales, entendiéndose como tales la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o terminación del contrato, lo cierto es que en la especie al acto controvertido no actualiza alguno de dichos supuestos, en tanto que a través de éste las autoridades demandadas, únicamente informaron a la impetrante la improcedencia de la suspensión de la obra realizada al amparo del contrato de obra pública CO-PRODERE-403/2017, así como del pago de los gastos no recuperables solicitado y de la factura No.37 de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, sin que el mismo constituya una resolución definitiva en materia de interpretación y cumplimiento del contrato de obra pública, por no contener la declaratoria de rescisión, finiquito o terminación anticipada del mismo. Al respecto, cobra aplicación por analogía y en lo conducente, la tesis I.1º.A.194 A (10ª.), de la Décima Época, con número de registro 2016245, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 51, febrero de dos mil dieciocho, Tomo III, página: 1445, que es del tenor literal siguiente: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2ª./j.62/2015(10ª.) determinó que procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado las entidades federativas o los municipios, en tanto que lo que da la

competencia material es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige a ese órgano jurisdiccional; **sin embargo, dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, por que no existe un acto positivo** (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, **como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal.** Máxime que, de las razones expuestas en la ejecutoria del Alto Tribunal, no se advierte que se haya definido que el juicio anulatorio proceda contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, esto es, sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.” (Énfasis añadido). Se tiene como domicilio para oír y recibir notificaciones el indicado en el proemio de la demanda, ubicado en **calle17, número 53 del Fraccionamiento San José Vista Hermosa, Puebla, Puebla**, así como el **correo electrónico** señalado en el escrito de cuenta. Asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tiene por autorizado únicamente para oír y recibir notificaciones a Aarón Ibáñez García, Ernesto Ramírez Vitti, Mauricio Vela Hernández, Héctor Isael Hernández Cruz y Hugo Flores Álvarez, toda vez que no acreditan encontrarse en el legal ejercicio de la profesión de Licenciados en Derecho, en términos de lo dispuesto por el numeral antes citado, no obstante los números de cédula profesionales señalados de los dos primeros, toda vez que, en su caso, debieron precisar su registro ante este Tribunal o exhibir copia certificada de las mismas. **Ahora bien, toda vez que las autoridades emisoras del acto impugnado no tienen registradas sus direcciones de correo electrónico ante este Tribunal, por lo que resulta imposible enviar el aviso electrónico, y en su caso practicar la notificación por boletín jurisdiccional, con fundamento en lo establecido en el artículo 67 último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, a fin de poderla emplazar debidamente y no dejarla en estado indefensión, instrúyase a la Actuaría adscrita a esa Segunda Sala, proceda a notificar mediante oficio ala enjuiciada el presente acuerdo.** Asimismo, con fundamento en lo establecido en el artículo 297, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, se le requiere a la autoridad demandada para que en un plazo de tres días, contados a partir de que surta efectos la notificación del presente proveído, señale su dirección de correo electrónico, apercibida que en caso de incumplimiento las notificaciones subsecuentes se realizarán por boletín jurisdiccional, sin previo aviso electrónico. Finalmente, se hace del conocimiento de las partes que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3,8,9,66,68,98,104,108,110,113,117 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, debe garantizarse el derecho de acceso a la información, siendo responsable este Órgano jurisdiccional de los datos personales contenidos en los acuerdos y resoluciones que se dicten en el presente asunto,

debiendo en su caso suprimirse la información que tenga el carácter de reservada o confidencial.

NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN JURIDISCIONAL A LA PARTE ACTORA, PREVIO AVISO ELECTRÓNICO Y MEDIANTE OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA. Así lo proveyó y firma el Magistrado Instructor en el presente juicio, Licenciado **FRANCISCO MANUEL OROZCO GONZÁLEZ**, ante la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, Licenciada **JUDITH SOLEDAD GARCÍA SALAMANCA.**”

Por lo anterior, se realizan los siguientes comentarios concluyentes del asunto práctico expuesto:

1. Que la empresa Nuevo Siglo Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable, celebró un contrato administrativo con el Municipio de Minatitlán de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cargo a recursos públicos, lo que da cabida a la competencia de Tribunal Federal de Justicia Administrativa dirimir cualquier controversia que derivada del contrato de marras;
2. Que efectivamente, la empresa se encontraba en calidad de víctima, al tenor de que el municipio de referencia, dejó de pagar el contrato administrativo celebrado, es decir, incumplió con sus obligaciones contraídas;
3. Que una vez verificada la afectación a la esfera jurídica y económica de la empresa, decidió, por conducto de su representante legal, dirimir tal controversia ante el tribunal competente;
4. Que, la demanda en la que solicita la justicia la empresa a efecto de que el contrato sea cumplido y se paguen las obligaciones pendientes por parte del municipio, desechó la demanda por notoria improcedencia, argumentando medularmente lo siguiente:

“...dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, por que no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación

anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal...

Empero, lo anterior demuestra de forma práctica lo hasta ahora expuesto por el autor, al tenor de que la doctrina utilizada en materia contractual administrativa, viola las garantías de justicia, seguridad jurídica y legalidad del gobernado, toda vez que es considerado el incumplimiento de un contrato, como una circunstancia insuficiente para demandar su cumplimiento, a razón de la existencia de un acto expreso o negativa ficta configurada; por lo que deja en estado de indefensión, arbitrariedad e injusticia al gobernado, cuando se trata de dirimir controversias derivadas del cumplimiento de contratos administrativos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS FILOSÓFICO DE LA TEORÍA ADOPTADA EN MÉXICO EN MATERIA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

En el presente capítulo se estudia la norma jurídica constitucional, relativa a los contratos en materia administrativa, contenida el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias; el objetivo es realizar dicho análisis a través de cinco niveles de racionalidad de las leyes: lingüística, jurídico-formal, pragmática y ética. Tal análisis es importante, a fin de detectar y proponer medidas que permitan lograr una norma coherente y en armonía con nuestro sistema jurídico.

4.1 Racionalidad lingüística del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como primer nivel cognitivo de análisis filosófico, tenemos el de la racionalidad de la norma jurídica, en este caso, en materia de contratos administrativos. Sin embargo, ese subcapítulo se limitará a realizar el análisis racional del contenido del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, Atienza nos señala lo siguiente:

La norma es vista como un sistema de información en donde el edictor es el emisor (se incluye no solo al edictor formal, también al redactor del mensaje contenido en la norma) y el destinatario el receptor, con enunciados lingüísticos organizados a partir de un código común (lenguaje) y canales que aseguran la transmisión de los mensajes (leyes).¹²⁰

En el caso de la norma materia de análisis, el edictor o emisor formal es el Congreso de la Unión, pues es el órgano facultado para expedir, reformar y derogar leyes y decretos, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos

¹²⁰ Atienza, Manuel, op. cit., pp. 28, 29.

Mexicanos. Lo anterior, sin el menoscabo de que el titular del poder ejecutivo, sea considerado también como emisor formal, al ser el órgano sancionador y facultado para la publicación de la norma por el medio de comunicación correspondiente; en este caso, el Diario Oficial de la Federación.

Los receptores (destinatarios) son las personas que se encuentran en los el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, los contratistas y proveedores, así como empresarios o comerciantes que pretendan celebrar algún contrato con los órganos de la administración pública federal. Esto, coincide con lo establecido en la delimitación espacial y demográfico propuesto en la presente investigación.

El canal utilizado para la comunicación de forma primaria es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la par de lo establecido en las leyes complementarias y su reglamento. Puede decirse que es un tipo de canal de comunicación textual normativo, en el que el gobernado tiene acceso a través del Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, la racionalidad lingüística, como primer nivel de racionalidad de la ley, garantiza las habilidades comunicacionales de la norma¹²¹. De esta manera, para cumplir con este nivel de racionalidad la actividad legislativa debe lograr la comunicación fluida de los mensajes normativos, por lo tanto, una ley será irracional, si fracasa como acto de comunicación. Atienza señala:

Como hay muchas posibilidades para que un acto fracase como acto comunicativo, las leyes acostumbran a no ser plenamente racionales ya en este primer nivel. Entre otros, pueden contener defectos sintácticos u oscuridades semánticas; pueden no haber funcionado correctamente los medios de comunicación encargados de transmitir el mensaje; es posible que los destinatarios no tengan un nivel de preparación adecuado para comprender el mensaje.¹²²

¹²¹ Díez Ripollés, José Luis, *op. cit.* p. 96.

¹²² Atienza, Manuel, *op. cit.*, pp. 29, 30.

De lo anterior podemos deducir, que el simple hecho de la existencia de una norma formalmente emitida y publicada o, con acceso directo al gobernado a través del medio de comunicación oficial, que en este caso es el Diario Oficial de la Federación, no es suficiente para determinar que la norma es lingüísticamente racional. Esto es, entre lo plasmado en el texto normativo y lo comunicado al receptor, no debe existir defectos sintácticos ni oscuridades sistemáticas; muchos menos incongruencia e irracionalidad de la norma.

Por tanto, debemos destacar que el contenido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de sus leyes reglamentarias, no cumple con las exigencias de una norma racional, al tenor de los siguientes puntos que a lo largo de la presente investigación se han detectado:

- 1) En el texto constitucional y en consecuencia de sus leyes reglamentarias, se detectan errores en el lenguaje jurídico. Esto, tal y como lo podemos observar en los capítulos primero y segundo de la presente investigación, las palabras utilizadas en el texto constitucional, ni siquiera constituyen figuras jurídicas formalmente conceptualizadas en la doctrina o en la historia general del derecho. Tal es el caso, como la palabra “licitación” que su significado gramatical es subasta, o la palabra adjudicación, que en un sentido jurídico significa la enajenación refiriéndose a derechos reales o bienes, más no a actos jurídicos intangibles como en la norma se refiere.
- 2) En atención a lo anterior, las normas reglamentarias de la disposición constitucional, lingüísticamente se refieren a “adquisiciones” respecto a la compraventa de inmuebles; y repetidamente se habla de adquisiciones y enajenaciones como si se tratara de figuras o actos jurídicos diferentes, cuando a la luz de la doctrina del derecho, se precisa que son los mismos actos.

- 3) Finalmente, se hizo notar a lo largo de este proyecto, que derivada de la doctrina adoptada en materia de contratos administrativos en México, se ha interpretado a nivel jurisprudencial, cuestiones erróneas respecto al derecho a la justicia y seguridad jurídica. Esto es, porque se afirma que para reclamar un incumplimiento contractual cuando el imputable es el órgano de la administración pública, debe existir un acto expreso o negativa ficta configurada. Situación que como se vio en el capítulo tercero, deja en pleno estado de indefensión al gobernado.

4.2 Racionalidad jurídico-formal

Es este apartado se analiza el segundo nivel de racionalidad de la norma jurídica, consistente en la racionalidad jurídico-formal, que asegura un sistema jurídico coherente¹²³. El sistema jurídico se entiende como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema; un conjunto sin lagunas, contradicciones ni redundancias¹²⁴. Nivel cognitivo estrechamente relacionado con la racionalidad lingüística de la norma, en el que se analiza además del contenido textual, la coherencia de lo expresado, en este caso por el legislador.

Una ley es irracional en la medida que contribuye a erosionar la estructura del ordenamiento jurídico, esto se puede producir:

... porque en la producción de la nueva ley no se han respetado los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico del que va a formar parte, o bien, porque aun respetándolos, incurre en lagunas y contradicciones, introduce criterios ajenos a la lógica (a los principios) del ordenamiento, afecta negativamente al Derecho ya establecido....¹²⁵

Se considera que la norma jurídica en materia de contratos administrativos, contenida en la Norma Constitucional, así como de sus leyes reglamentarias, es

¹²³ Díez Ripollés, José Luis, *op. cit.* p. 96.

¹²⁴ Atienza, Manuel, *op. cit.*, pp. 32, 33.

¹²⁵ *Idem.*

incoherente y en contra de los principios generales del derecho, así como la teoría general de las obligaciones por lo siguiente.

Primeramente, como se ha establecido, los actos jurídicos en México, derivado de su sistema jurídico, que emana de la influencia romano germana, ha adoptado una teoría general del derecho en materia de obligaciones, en el que se ha establecido con claridad y racionalidad, las especies, conceptos, y figuras jurídicas que deben ser utilizadas para cada caso en particular y tratándose del acto jurídico que se ocupe. Ello, se explica a través del siguiente análisis racional y preciso de la norma constitucional.

Como lo hemos desglosado a lo largo de la presente investigación, los contratos administrativos, entendiéndose éstos los que se celebran entre un órgano de gobierno y el particular, tiene su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y sin el afán de ser respetivo en este texto, se vuelve a citar la disposición jurídica relativa:

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.**

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.¹²⁶

De la porción jurídica extraída del artículo 134 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, podemos detectar las siguientes “figuras jurídicas” utilizadas para la celebración de contratos administrativos:

¹²⁶ Resalto en marca texto verde una importante añadidura al texto constitucional; toda vez que como se puede observar, se insertan los criterios (dicho por administrativistas), o más bien los principios constitucionales que van a regular desde ese entonces, la contratación entre el Estado y el particular.

1. Adjudicación;
2. Convocatoria;
3. Licitación;
4. Adquisiciones;
5. Arrendamiento;
6. Enajenaciones.

Ahora bien, lo que quiere decir el texto constitucional es que, si el particular pretende celebrar un contrato administrativo con el Estado, éste se someterá a un concurso -licitación- publicado mediante convocatoria, y en caso de ser ganador al tenor de la mejor propuesta presentada, celebrará -se le adjudicará el contrato- con la el órgano de la administración pública contratante.

Al respecto, se puede notar inclusive rareza en el texto. Y no tanto por las palabras utilizadas, sino porque en la doctrina jurídica mexicana en materia de contratos, sí están previstas las figuras jurídicas correctas y coherentes, y que inclusive se encuentran en ordenamiento civil, que rige en todas las materias, los actos jurídicos en el territorio nacional.

Por cuanto hace a los conceptos de licitación y convocatoria utilizados en la norma constitucional, la doctrina y la ley nos establece que, para lo que quiso decir el texto normativo, es que se está haciendo una declaración unilateral de la voluntad, en su especie oferta al público, en el tipo de promesa de recompensa; figuras jurídicas sí reconocidas en la teoría general de las obligaciones, los principios fundamentales del derecho y la ley. De lo anterior, resulta importante conceptualizar dichas figuras:

La declaración unilateral de la voluntad, reconocida como fuente de obligaciones, nos establece el maestro Rafael Rojina Villegas que:

Una vez nacido el derecho, tanto en las hipótesis citadas, como cuando el deudor impone obligaciones por su sola voluntad, el acreedor será libre para ejercitarlo o no. Ahora bien, el ejercicio es un hecho que supo el derecho ya constituido. Por tanto, la voluntad del acreedor sólo atañe al ejercicio, no al nacimiento del derecho. Por esta razón, la relación jurídica se puede constituir, a pesar de ser una relación entre dos sujetos sin que intervenga el acreedor.¹²⁷

Del texto doctrinal citado, tenemos a bien que la declaración de la voluntad, es fuente de obligaciones del derecho para nuestro sistema jurídico, e inclusive, en la misma obra civil, el autor, reconoce la existencia de este tipo de fuente de obligación tal cual se encuentra conceptualizado, como declaración unilateral de la voluntad, más no “licitación” como nuestro texto constitucional establece:

El derecho administrativo, en relación con ciertos servicios públicos, ha reconocido la declaración unilateral de voluntad como fuente de obligaciones, para obligar a las empresas de transportes, de energía eléctrica, de teléfonos, etcétera, a sostener las ofertas hechas al público, en la reglamentación de las condiciones previamente establecidas para la prestación de sus servicios.¹²⁸

Ahora bien, en el capítulo II de la obra antecitada, como también el autor de la presente investigación lo mencionó arriba, queda claro que la contratación administrativa inicia en su género como declaración unilateral de la voluntad, encuadrándose en su especie como promesa de recompensa y oferta pública:

Empero, Rojina Villegas señala respecto de la promesa de recompensa y oferta pública:

...El que hace una oferta para vender, está ya obligado desde el momento en que la hace, de tal manera que la aceptación de un tercero, sólo vendrá a condicionar el cumplimiento de su promesa, pero su obligación ya en favor de un acreedor indeterminado. Asimismo, el que formula una promesa de recompensa, cumplidas las condiciones de la misma, también está obligado en favor de un acreedor indeterminado.

a) Oferta pública de venta

4. Oferta pública de venta. - Otra de las formas nominadas en la declaración unilateral de voluntad, está reglamentada, por el artículo 1860 del Código Civil vigente, con el nombre de oferta pública de venta, pues aún cuando dicho precepto suplemente dice que: “El hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio,

¹²⁷ Rojina Villegas, Rafael, op. Cit. p. 426.

¹²⁸ Ibidem, p. 441.

obliga al dueño a sostener su ofrecimiento”, claramente se ve que limita la oferta exclusivamente a la venta. Sin embargo, por las razones que ya hemos expuesto, consideramos que debe admitirse también en nuestro derecho la figura innominada que puede caracterizarse como oferta pública general¹²⁹

Finalmente, por lo expuesto, es que a consideración del autor y, a razón del análisis racional formal de la norma constitucional, es que se acepta la propuesta del maestro Ernesto Gutiérrez y González, en relación del deber ser del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

...y esto, pasado al idioma lenguaje jurídico, quiere decir simplemente que SE HARÁ UNA DECLARACIÓN UNILATERAL DE VOLUNTAD (NO LICITACIÓN) DE CONCURSO CON PROMESA DE RECOMPENSA, INVITANDO A TODO INTERESADO, A QUE CONCURSE, Y EL PREMIO QUE SE DARÁ AL VENCEDOR, SERÁ QUE, EL ESTADO, CELEBRE CON ÉL UN CONTRATO, DEL TIPO QUE SE DETERMINE EN LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE LA VOLUNTAD.¹³⁰

4.3 Racionalidad pragmática

A lo largo de este capitulado, se ha expresado que la racionalidad lingüística garantiza la comunicación de la norma entre el emisor y el receptor y la jurídico-formal asegura un sistema jurídico coherente. El nivel cognitivo que ahora se analizará respecto de la normativa en materia de contratos administrativos, es el pragmático, que tiene como fin que las leyes no sean solo enunciados lingüísticos, sino que sean obedecidas por los destinatarios.

Dicho de otro modo, la racionalidad pragmática pretende ajustar los objetivos trazados por la norma (racionalidad teleológica) a las posibilidades reales de intervención social que están al alcance de la decisión legislativa¹³¹. Esto implica:

1) Que el mandato o la prohibición sean susceptibles de ser cumplidos, satisfaciendo así la función de la norma como directiva de conducta. Por lo tanto, la norma es

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto, op. Cit. p. 1168

¹³¹ Díez Ripollés, José Luis, op. cit., p. 95.

irracional, en la medida que fracasa como directiva, esto es, en su propósito de influir en el comportamiento humano¹³².

Sin embargo, de lo aportado a la presente investigación, en específico lo plasmado en el tercer capítulo, además de haberse verificado un texto incongruente por cuanto hace a las palabras y figuras jurídicas utilizadas; situación que ha trascendido a la teoría adoptada en materia de contratos administrativos, por tanto, la norma y su interpretación, vulnera la seguridad jurídica del gobernado.

Empero, desde el punto de vista pragmático y el deber ser de la norma jurídica en materia de contratos administrativos La teoría adoptada en materia de los contratos administrativos se desde el punto de vista filosófico, al abandonar las figuras civiles contractuales, que emanan de los principios generales del derecho así como de la teoría general de las obligaciones en México, y que doctrinalmente se encuentran encuadradas en el ámbito del derecho administrativo, vulnera la seguridad jurídica del gobernado. Ya que como se establecen desde el texto constitucional su consecuencia doctrinal trasciende a sus normas reglamentarias y en consecuencia, la interpretación de la norma a través del alto tribunal, no considera como presupuesto el principio a la seguridad jurídica del gobernado al celebrar contratos con la administración pública

Y no precisamente porque al momento de la ejecución de los mismos los contratos administrativos se rigen por cláusulas exorbitantes al orden civil, sino porque también esa ventaja contractual trasciende al momento de demandar su cumplimiento en caso de la omisión del ente público, ya que no es suficiente con que el ente público realice una conducta de incumplimiento contractual, sino que debe expresar tal incumplimiento en el acto o encuadrar en la negativa ficta para que el gobernado tenga la oportunidad, sin ninguna garantía, de encontrar justicia en los tribunales administrativos competentes.

¹³² Atienza, Manuel, op. cit., p. 36.

Los contratos administrativos adoptan una doctrina tratadista, administrativa, donde ignoran las figuras jurídicas civiles, que dan origen a la contratación. Dicha situación, trasciende a las normas secundarias existente en materia de contratación pública; y de ello, que su interpretación, más allá que sea favorable al gobernado para obtener la justicia en caso del incumplimiento, transgrede su derecho fundamental tanto de la justicia como de la seguridad jurídica.

Cabe mencionar, que, si bien es cierto, la esencia de la contratación pública, es la de garantizar las mejores condiciones, precio.... Para el estado. A su vez, de fondo, se establece que el estado actúa bajo una órbita de supra a subordinación, esto se refiere para que la contratación pública no resulte una ventaja onerosa para el particular que es contratado; y por el otro lado, se refiere a que en caso de incumplimiento del particular éste pueda ser rescindido sin necesidad de un proceso legal.

Pero lo anterior no debería interpretarse, en el sentido de que si el Estado es la parte que incumpla con el contrato respectivo, el particular, en uso de sus derechos humanos establecidos en la constitución, haga valer las prestaciones correspondientes en un tribunal en términos del cumplimiento de los contratos de la forma tradicional; es decir, ante el incumplimiento, verificar el momento de la exigibilidad de las obligaciones y no esperar hasta el “acto expreso” de la autoridad; ya que como se ha podido apreciar, la autoridad no emite un acto expreso en estos casos, sino con el simple silencio de no cumplir con sus obligaciones, es cuando se acredita la violación a los derechos del contratista cuando se trata de un gobernado.

Por lo que se concluye, que la norma en materia de contratos administrativos, es carente de un nivel cognitivo racional pragmática. Esto es, de una interpretación sistemática y teleológica de las disposiciones constitucionales, está indicado que tiene por objeto primario proteger las garantías individuales o derechos humanos contenidos en ésta; sin embargo, este objetivo fracasa al momento de ejercer la

normativa en materia de contratos administrativos, derivada a su vez de la interpretación judicial, se puede determinar una situación completamente desfavorable al gobernado.

4.4 Justicia y seguridad jurídica de los contratos administrativos.

Al respecto Fernando Savater, establece respecto a la justicia lo siguiente:

Bien. Vemos que todos suelen referirse a la justicia como la disposición por la cual los hombres son capaces de realizar acciones justas y por la que suelen obrar rectamente y lo desean.¹³³

Sin embargo, la cita anterior nos persigue con la interrogante respecto de ¿qué es una acción justa?, y más adelante, en la misma obra dispone:

Pues bien, esta clase de lo justo es lo proporcional, mientras que lo injusto es lo contrario a proporción. Puede, entonces, ser lo más o menos, que es lo que sucede de hecho: el que comete injusticia tiene más, y el que recibe tiene menos, de lo bueno. Y con lo malo, igual: el mal menor, comparado con el mayor, está en la cuenta de lo bueno: el mal menor es preferible al mayor y lo preferible es bueno. Y cuanto más mejor.
Pues bien, ésta es una especie de la justicia.¹³⁴

Y pues de las citas transcritas, se concluye que la justicia social, es la consecuencia de dar proporcionalmente lo bueno y merecido a la sociedad. Es compartir y aplicar lo igualitario a toda la comunidad. Resulta darle lo mejor y lo bueno a todos, siempre y cuando se haya ganado. Por lo contrario, la injusticia sería no dar lo merecido a quienes lo merecen, ni en proporción, ni en igualdad.

Ahora bien, es en esta sección donde verificaremos si desde el punto de vista filosófico, la norma y doctrina en materia de contratos administrativos adoptado en México, es congruente con el principio de seguridad jurídica y que permite el acceso

¹³³ Savater Fernando, *Ética a Nicómano Aristóteles*, trad. José Luis Calvo Martínez, Madrid, Alianza Editorial S.A., p. 121.

¹³⁴ Ídem, p 129.

a la justicia o bien, se comprueba la hipótesis del presente proyecto de investigación.

Al respecto, parte de este tema se abordó en el capítulo tercero, y se concluyó que en materia de contratos administrativos el gobernado cuando es parte, no solamente adopta una desventaja durante la ejecución del contrato al tenor del régimen de la cláusula exorbitante. Sino que, de facto, el acceso a la justicia del gobernado al reclamar prestaciones relativas al incumplimiento contractual cuando el Estado es el responsable.

Empero, desde el punto de vista filosófico, derivado de los conceptos antes transcritos, obtenemos una reflexión abstracta de lo que significa la justicia y lo que significa hacer justicia. En el sentido que quizá la justicia en cierta decisión para unos pueda ser la más precisa, y para otros de lo más impreciso e injusto y viceversa.

Sin embargo, cabe abundar al concepto de justicia filosófico, lo que significa la ética judicial desde el plano de la metanoética para darle mayor sentido a lo que se quiere expresar en el presente subcapítulo. Para ello, es importante analizar filosóficamente la distinción entre el juez activista y sustantivista. Esta fundamentación filosófica es toral, ya que son jueces en México, los que interpretan la norma.

Por cuanto hace al juez activista, la doctrina nos señala:

La expresión “activismo judicial” es multívoca. A menudo se la emplea para calificar la actitud de ciertos tribunales que hace funcionar la Constitución con criterio dinámico y muchas veces hipervolutivo, realizando, llegado el caso, interpretaciones mutativas -aditivas, sustractivas o mixtas- del documento constitucional, más allá de la voluntad del constituyente histórico e incluso contra él, cambiando, de ser necesario, el techo ideológico de la Constitución. Doctrinas como la “constitución viviente” y el suo alternativo del derecho, auspician esas posiciones. El activismo puede llegar también a programar desarrollos normativos de tipo infraconstitucional, aunque la Constitución no los imponga, pero atribuyéndoselos de todos modos, asumiendo así las cortes judiciales papeles legisferantes

Ahora bien, respecto del juez formalista, Manuel Atienza, precisa lo siguiente:

Pero el formalismo al que me estoy refiriendo aquí es otra cosa. Es una manera de entender el Derecho en la que el juez se siente vinculado únicamente por el texto de las normas jurídicas vigentes, y no, también, por las razones en las que ellas se fundamentan. Implica por ello un comportamiento ritualista, una forma de desviación que, en consecuencia (cuando se es consciente de ello), tiende a ocultarse; de ahí que tenga sentido hablar de desenmascarar, pues nadie se reconoce a sí mismo como un formalista¹³⁶

De lo anterior, se precisan dos extremos de tipo de jueces. Aquéllos en los que la Constitución como norma primaria, y su interpretación, va más allá de lo establecido en las normas que derivan de ésta; los llamados activistas o constitucionalistas. Y también los formalistas, en los que basan sus resoluciones judiciales rígidamente basado en la norma, y en el que dejan de observar la protección de las garantías establecidas en la Norma Fundamental.

Tal es el caso de los jueces que integran el Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos, en el que han basado la interpretación de su criterio, únicamente en lo establecidos en las normas administrativas, tratándose en materia de contratos administrativos. Lo anterior sin visualizar las garantías fundamentales establecidas en nuestra norma constitucional; vulnerando la seguridad jurídica del gobernado en el cumplimiento de los contratos administrativos.

Por tanto, es de la opinión del autor de la presente investigación, que debe existir un equilibrio entre lo formal y constitucional. En el que las resoluciones judiciales velen primariamente por los derechos constitucionales o derechos

¹³⁵ Activismo y garantismo. A propósito del “juez actor”, del “juez investigador” y del “juez preservador, en el derecho procesal constitucional, versión pdf, consultado el 4 de octubre de 2021, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4754/16.pdf>.

¹³⁶ Atienza, Manuel, Como desenmascarar a un formalista, México, 2011, consultado el 4 de octubre de 2021 ISSN 1405-0218, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182011000100010.

humanos, pero bajo la observancia de la normativa formal contenida en las leyes secundarias.

Elo, para el caso que nos ocupa, permitiría la observancia del principio de seguridad jurídica en el cumplimiento de los contratos administrativos; se observarían los principios generales del derecho que rigen los actos jurídicos en México; y finalmente, no se apartarían de las formalidades establecidas en la ley en la materia que nos ocupa.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, podemos determinar que la el objetivo de los Estados Unidos Mexicanos, desde un punto de vista administrativo, es la de garantizar al gobernado, el acceso a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal; tales como la educación, justicia, igualdad de género, equidad de género, una debida administración pública y en específico, la seguridad jurídica en los actos del orden administrativo.

Lo anterior, lo hace mediante mecanismos y procedimientos reglamentados en las leyes secundarias que emanan de la Carta Magna. Mismos que son legislados por los diputados y senadores del Congreso de la Unión; ejecutados por el titular del Poder Ejecutivo o por conducto de los titulares de los órganos de la administración pública centralizada y paraestatal; y vigilados por los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, para que los Estados Unidos Mexicanos, llegue al objetivo planteado, es necesario que empleé, mediante una debida distribución de recursos, preestablecida anualmente mediante el Presupuesto de Egreso de la Federación, acciones que conlleven a velar por el interés público y así garantizar los derechos humanos contenidos en la norma fundamental.

Sin embargo, a pesar de que el Estado cuenta con los recursos económicos que lo apoyan para velar por el interés público, su alcance administrativo se ve limitado para ejecutar todas las acciones necesarias por su propia cuenta, por lo que se ve con la necesidad de convenir con el sector privado para el logro de sus fines.

Para lo anterior, subyace una forma de contratación pública, destinada a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública. Misma que se encuentra fundamentada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y que se encuentra reglamentada a través de sus leyes secundarias de la materia.

Empero, dicha forma de contratación, toda vez que pertenece en su género, al acto jurídico, y que el procedimiento, por jurisprudencia es reconocido inclusive, como un acto seguido en forma de juicio, no debe pasar por desapercibido que, en su origen, deben observarse, los derechos fundamentales en primer termino, y consecuentemente, los principios fundamentales del derecho, la debida impartición de justicia y la seguridad jurídica del gobernado.

También es congruente mencionar que, en la presente investigación, se ha analizado el lenguaje jurídico utilizado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las leyes secundarias que emanaron de ella y los reglamentos de las mismas.

A su vez, se ha encontrado una afectación práctica derivada del mal uso del lenguaje jurídico que se ha determinado como incorrecto, desde la norma fundamental y sus leyes secundarias, utilizadas al momento de la contratación en materia administrativa. Así como consecuencia de la doctrina utilizada en materia de contratos administrativos. Lo anterior, se sufre una consecuencia negativa en contra del gobernado cuando pretende reclamar el cumplimiento de los contratos administrativos.

Se comprobó, a través de la investigación documental realizada, la violación al derecho humano a la seguridad jurídica, así como la debida impartición de justicia; derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y que por obligación de la misma deben ser observados y cumplidos al momento de la celebración de este tipo de actos jurídico. Máxime, cuando un particular es parte en ellos.

Ello, con el apoyo de la utilización de técnicas metodológicas de investigación, analíticas al momento de estudiar la norma; dialécticas al momento

de invocar diferentes fuentes doctrinales para saber la opinión de diversos autores; y deductivas a razón de que se partió del estudio de la norma general hasta llegar al análisis de un caso particular expuesto por el mismo autor.

A su vez, la integración del capitulado, representa el desarrollo de ideas cronológicas, sustantivas y argumentativas en la investigación. Gracias al marco histórico y conceptual, se permitió demostrar en el tercer capítulo, el alcance pragmático, en el que se identificó el problema real que afronta el gobernado derivado de la contratación pública en caso de que es incumplido.

También fue trascendental, el contenido en el cuarto capítulo, en el que, desde un enfoque filosófico, la investigación pudo determinar el deber ser de la norma que regula la contratación administrativa. Gracias a ello, se pudieron elaborar las propuestas que en adelante se señalan, al tenor de que la finalidad de esta aportación, es la creación de la conciencia jurídica en la comunidad, así como la búsqueda del bien común.

Ahora bien, la presente investigación no solamente fue analizada por cuanto hace a su literalidad en las palabras, textos, leguajes y elementos prescritos por el propio legislador. Sino que debe ser estudiada a su vez, desde el punto de vista filosófico, y se determinó que la corriente utilizada, en este caso, en materia de contratos administrativos, no cumple con los principios fundamentales del derecho, el acceso al bien común los derechos y principios preestablecidos en la propina Norma Fundamental.

En armonía con lo anterior, se precisó que el procedimiento administrativo, en cualquiera de sus modalidades señaladas, es un acto administrativo, que se rige por lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia, para el caso que nos ocupa por sus leyes reglamentarias le Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

Público, así como por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Que, sin el menoscabo por lo anterior, el procedimiento de contratación, debe observar al mismo nivel jerárquico, además de los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, los dispuesto en los artículos 14 y 16 de la misma Norma Fundamental. Del cual exige a las autoridades que emiten dichos actos administrativos a fundar y motivar, así como otorgarle el derecho audiencia previa al gobernad.

Consecuentemente, el contrato administrativo, en su carácter de especie del acto administrativo, y como consecuencia del procedimiento de contratación administrativa, se rige por las mismas disposiciones constitucionales y reglamentarias de la constitución.

Bajo la misma sintonía, podemos determinar que por lo dispuesto en los criterios emitidos por quienes integral el Poder Judicial de la Federación, además de la normativa que deben observar dichos actos jurídicos, deben atender lo dispuesto en ellos; que nos indican que deben ser contrarios a toda arbitrariedad y emitidos desde un criterio objetivo y general.

Finalmente, a través de un caso práctico, mismo que es anexado a la presente investigación, se demostró el criterio utilizado por los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al tenor de que el gobernado, por la doctrina utilizada en materia de contratación administrativa, se encuentra en estado de indefensión respecto del reclamo por la vía jurisdiccional del cumplimiento de un contrato administrativo, cuando es víctima y el Estado es responsable de tal omisión.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el autor de la investigación, arriba a las siguientes conclusiones.

Históricamente desde la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 134, ha sido el fundamento que regula la contratación pública entre el Estado y el particular.

Que, si bien es cierto han existido diversas reformas al artículo 134 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; lo han sido para robustecer la teoría adoptada en dicha normativa.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra reglamentada actualmente por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y éstas, su vez, cuentan con su reglamento.

A su vez, históricamente, la ley civil, con las figuras jurídicas civiles regulaban la contratación administrativa. Ahora, la contratación administrativa es regulada por leyes administrativas y se utilizan figuras jurídicas análogas con un lenguaje tratadista. A su vez, la normativa civil, funge como ley supletoria a las leyes administrativas que rigen los contratos administrativos.

Que, la principal diferencia entre un contrato civil y un contrato administrativo, es que aquel se celebra entre particulares, y éste, se celebra con un órgano de la administración pública. Además, los contratos administrativos cuentan con ventajas jurídicas para su ejecución, esto es, porque tienen un régimen exorbitante al derecho civil.

Cabe mencionar que los tribunales en materia de justicia fiscal y administrativa, son los competentes de conocer las controversias que se susciten en materia de cumplimiento de contratos administrativos. Sin embargo, de la interpretación a dichas disposiciones, se detectan desventajas jurídicas al

gobernado para reclamar vía jurisdiccional el pago justo o cumplimiento del contrato, cuando el órgano de la administración pública es el culpable.

Es importante manifestar, que la normativa en materia de contratos administrativos, ha abandonado las figuras jurídicas preestablecidas en los principios generales del derecho y la teoría general de las obligaciones; utiliza un lenguaje jurídico incongruente; y adopta su propia teoría, en el que desde el punto de vista racional ha resultado incongruente y desventajoso para el gobernado; consecuentemente vulnerado del principio de seguridad jurídica.

Finalmente, cabe concluir que esta investigación ha demostrado lo establecido en la hipótesis del proyecto inicial, en el sentido que **el principio de seguridad jurídica del gobernado, se vulnera por el artículo 134 Constitucional y sus leyes reglamentarias, derivado del uso indebido del lenguaje jurídico contenido en el texto, el uso de figuras jurídicas incongruentes, y la aplicación de una incorrecta doctrina en materia de contratos.**

PROPUESTAS

Por lo anterior, y toda vez que desde el lenguaje jurídico utilizado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el error normativo que vulnera la seguridad jurídica del gobernado, se hacen las siguientes propuestas de reforma a las leyes que en adelante se precisan:

Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto original	Propuesta
...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 se celebren contratos entre el Estado y el particular, en materia de compraventa y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios y obra pública a precio alzado, se hará una declaración unilateral de voluntad de concurso con promesa de recompensa, invitando a todo interesado, a que concurse, y el premio que se dará al vencedor, será que, el Estado, celebre con él un contrato, del tipo que se determine en la declaración unilateral de la voluntad. ¹³⁷
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	Cuando los concursos de promesa de recompensa, 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

¹³⁷ Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto, op. Cit. p. 1168

acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.	para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
...	Los contratos que se celebren entre el Estado y el particular, se regirán las disposiciones que las leyes le otorguen y por los principios generales que en defecto no contravengan a las leyes generales.

Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Texto original	Propuesta
Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: ... III.Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las	Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: ... III.Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las

empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; ¹³⁸	empresas productivas del Estado siempre y cuando el responsable sea el Estado, exista o no un acto expreso del cual derive el incumplimiento contractual; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; ¹³⁹
---	--

El efecto de las propuestas elaboradas por el autor, permitiría mejorar el alcance de aplicación práctica de los contratos administrativos. Es decir, la base interpretativa de los contratos administrativos, se encontrará en la teoría general de las obligaciones adoptada en México, en armonía con las disposiciones administrativas aplicables.

A su vez, encontraríamos un balance entre la aplicación de los derechos fundamentales establecidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en el artículo 134 constitucional.

Lo anterior, permitiría reordenar el sistema jurídico administrativo en materia de contratos públicos, establecería condiciones más claras para los participantes que pretendan contratar con el Estado y le otorgará al gobernado un mejor acceso a la justicia pronta en caso de controversias que derivadas de la ejecución de contratos públicos.

¹³⁸ *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio de 2016, texto original, México, consultado el 4 de octubre de 2021, formato PDF, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

¹³⁹ *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio de 2016, texto original, México, consultado el 4 de octubre de 2021, formato PDF, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS UTILIZADAS

Doctrina

- Acosta, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001,
- Alonso, José Antonio, *Metodología*, Edicol, 1ª Ed, México, 1977
- Ávalos, Eduardo, *et. al.*, *Derecho Administrativo 1*, 1ª Ed, Córdoba Argentina, Alveroni Ediciones, 2014.
- Alcaraz Enrique, *El español jurídico*, 1ª edición, Ariel Derecho, Barcelona, 2014.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.
- Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal*, 2ª ed, Oxford, México, vol. 2, 1999.
- Burgoa, Ignacio, *Las Garantías individuales*, 41ª ed, Ciudad de México, Porrúa, 2009.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 43ª ed, México, Porrúa, 2009.
- Dávila Newman, Gladys, *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso de investigación en ciencias experimentales y sociales*, Caracas, Laurus, 2006.
- Eyssautier de la Mora, Maurice, *Metodología de la Investigación. Desarrollo de la Inteligencia*, 5ª Ed, México, Cengage Learning, 2006.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 3ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2011.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 22ª Ed, México, Porrúa, 2017.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Introducción a la Retórica y Argumentación*, 7ª ed, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- Muñoz Rocha, Carlos, *Teoría del Derecho*, 1ª ed, México, Oxford, 2012.
- Muro Eliseo, *Enseñanza de la técnica legislativa*, México, Academia, 2008.
- Peniche Bolio, Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho*, 20 ed, México, Porrúa, 2011

Ruiz Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo*, 1ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 10ª ed, México, Porrúa, vol. 1, 2015.

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 10ª ed, México, Porrúa, vol. 2, 2015.

Russel, Ackoff, *Scientific Method, Optimizing Applied Research Decisions*, , 2ª ed, traducción libre, Nueva York, John Wiley and Sons.

Santofimio, Jaime Orlando, *Acto Administrativo: procedimiento, eficacia y validez*, 2ª ed, UNAM, México, 2016

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 26ª ed, México, Porrúa, 1992.

Zenteno, Blanca, y Osorno, Armando *et. al.*, *Lineamientos para la investigación jurídica*, 1ª ed., Puebla, El Errante Editor, 2015.

Legislación.

Semanario Judicial de la Federación.

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Diccionarios

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, en línea, España, Real Academia Española, 2008, fecha de publicación desconocida, Disponible en internet <http://www.rae.es/rae.html>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1ª ed., Porrúa, Distrito Federal, 2011

Cibergrafía

Antonio José, *La elección lingüística como fuente de problemas jurídicos*, 2 Marzo de 2011, en línea

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31661281/lenguaje_leyes2.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa_eleccion_linguistica_como_fuente_de_p.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191128%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191128T221904Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=6b528b84b4f44765988037a80a8b0549a7f2a47456cfb68464bf69aecdc4f95

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917, texto original, México, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho Administrativo*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/321-derecho-administrativo>

Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73, fracción VI, base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982, texto original, México, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2007, México, formato PDF, Disponible en Internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130195_4.pdf

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Mayo de 2008, México, formato PDF, Disponible en Internet: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130196_4.pdf

Página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/345>

Fernández Ruíz, Jorge, *Contratos administrativos. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2447-contratos-administrativos-culturas-y-sistemas-juridicos-comparados>

Fernandez Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo. Colección INEHRM*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

Fernandez Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1632-derecho-administrativo-memoria-del-congreso-internacional-de-culturas-y-sistemas-juridicos-comparados>

Fernandez Ruíz, Jorge, *Contratos administrativos. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2447-contratos-administrativos-culturas-y-sistemas-juridicos-comparados>

Fernandez Ruíz, Jorge, y otros, *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, disponible en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2396-control-de-la-administracion-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo>

Gómez Luna, Eduardo, y otros, *Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización*, Medellín, DYNA, 2014, vol. 81, en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/496/49630405022.pdf>

Lopera, Juan Diego y otros, *El Método Analítico*, Medellín, 2010, en línea, <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpsua/v2n2/v2n2a8.pdf>

Marques Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, en línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/307-los-procedimientos-administrativos-materialmente-jurisdiccionales-como-medios-de-control-en-la-administracion-publica-1a-reimp>

Nava Negrete, Alonso, *Derecho Administrativo*, disponible en línea:
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/280-derecho-administrativo>

Zavala Jorge, *Teoría de la Seguridad Jurídica*, en línea,
https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/lurisDictio_8/Teoria_de_la_seguridad_juridica.pdf



SEGUNDA SALA REGIONAL DE ORIENTE

EXPEDIENTE: 181/19-12-02-9

ACTORA: NUEVO SIGLO ARQUITECTOS,
S.A. DE C.V.

San Andrés Cholula, Puebla, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve. Se da cuenta con el escrito de dieciséis de los corrientes, presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales de Oriente el mismo día de su emisión, a través del cual, JOSÉ JAIME SILVA BARRAZA, en representación legal de **NUEVO SIGLO ARQUITECTOS, S.A. DE C.V.**, personalidad que acreditada con la copia certificada del Acta 2,421, Volumen 1, pasado ante la fe del Licenciado Francisco Javier Lara Mendoza, Corredor Público número uno de Puebla, Puebla, comparece a demandar la nulidad del oficio de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, emitido por el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas Municipales de Minatitlán Veracruz, a través del cual, dan contestación al escrito presentado por la impetrante el veintiocho de septiembre del mismo año, determinando improcedente la suspensión de la obra derivada del Contrato de Obra Pública número CO.PRODERE.403/2017, así como del pago de los gastos no recuperables solicitado y, que respecto al pago de la *factura No. 37 de veintidós de marzo de dos mil dieciocho*, su procedencia se declarará una vez que terminen los volúmenes de obra realizados. En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 13, 14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 3, fracción VIII, 30, 31, 34, 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los diversos 21, fracción XII, y 22, fracción XII, del Reglamento Interior de este Tribunal, en relación con lo establecido en el tercer párrafo del artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, **SE DESECHA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA DEMANDA**, tomando en cuenta que si bien la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), de la Décima Época, con número de registro 2009252, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de dos mil quince, Tomo II, página: 1454, de rubro **“CONTRATOS DE OBRA**

PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.”, establece la competencia de este Tribunal para resolver juicios contenciosos administrativos promovidos en contra de **resoluciones definitivas** en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública cuando los celebren entidades federativas o municipios, con cargo a recursos federales, entendiéndose como tales la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o terminación del contrato, lo cierto es que en la especie el acto controvertido no actualiza alguno de dichos supuestos, en tanto que a través de éste las autoridades demandadas, únicamente informaron a la impetrante *la improcedencia de la suspensión de la obra realizada al amparo del contrato de obra pública CO-PRODERE-403/2017, así como del pago de los gastos no recuperables solicitado y de la factura No. 37 de veintidós de marzo de dos mil dieciocho*, sin que el mismo constituya una resolución definitiva en materia de interpretación y cumplimiento del contrato de obra pública, por no contener la declaratoria de rescisión, finiquito o terminación anticipada del mismo. Al respecto, cobra aplicación *por analogía y en lo conducente*, la tesis I.1o.A.194 A (10a.), de la Décima Época, con número de registro 2016245, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 51, febrero de dos mil dieciocho, Tomo III, página: 1445, que es del tenor literal siguiente: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), determinó que *procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado las entidades federativas o los Municipios, en tanto que lo que da la competencia material es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige a ese órgano jurisdiccional; sin embargo, dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, porque no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su*



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SEGUNDA SALA REGIONAL DE ORIENTE

EXPEDIENTE: 181/19-12-02-9

**ACTORA: NUEVO SIGLO ARQUITECTOS,
S.A. DE C.V.**

*legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal. Máxime que, de las razones expuestas en la ejecutoria del Alto Tribunal, no se advierte que se haya definido que el juicio anulatorio proceda contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, esto es, sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.” (Énfasis añadido). Se tiene como domicilio para oír y recibir notificaciones el indicado en el proemio de la demanda, ubicado en **calle 17, número 53 del Fraccionamiento San José Vista Hermosa, Puebla, Puebla**, así como el **correo electrónico** señalado en el escrito de cuenta. Asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tiene por autorizado únicamente para oír y recibir notificaciones a Aarón Ibáñez García, Ernesto Ramírez Vitti, Mauricio Vela Hernández, Héctor Israel Hernández Cruz y Hugo Flores Álvarez, toda vez que no acreditan encontrarse en el legal ejercicio de la profesión de Licenciados en Derecho, en términos de lo dispuesto por el numeral antes citado, no obstante los números de cédulas profesionales señalados de los dos primeros, toda vez que, en su caso, debieron precisar su registro ante este Tribunal o exhibir copia certificada de las mismas. **Ahora bien, toda vez que las autoridades emisoras del acto impugnado no tienen registradas sus direcciones de correo electrónico ante este Tribunal, por lo que resulta imposible enviar el aviso electrónico, y en su caso practicar la notificación por boletín jurisdiccional, con fundamento en lo establecido en el artículo 67 último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, a fin de poderla emplazar debidamente y no dejarla en estado de indefensión, instrúyase a la Actuaría adscrita a esa Segunda Sala, proceda a notificar mediante oficio a la enjuiciada el presente acuerdo. Asimismo, con fundamento en lo establecido en el artículo 297, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles, de***

aplicación supletoria a la materia, se le requiere a la autoridad demandada para que en un plazo de tres días, contados a partir de que surta efectos la notificación del presente proveído, señale su dirección de correo electrónico, apercibida que en caso de incumplimiento las notificaciones subsecuentes se realizarán por boletín jurisdiccional, sin previo aviso electrónico. Finalmente, se hace del conocimiento de las partes que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3, 8, 9, 66, 68 98, 104, 108, 110, 113, 117 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, debe garantizarse el derecho de acceso a la información, siendo responsable este órgano jurisdiccional de los datos personales contenidos en los acuerdos y resoluciones que se dicten en el presente asunto, debiendo en su caso suprimirse la información que tenga el carácter de reservada o confidencial.

NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL A LA PARTE ACTORA, PREVIO AVISO ELECTRÓNICO Y MEDIANTE OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA. Así lo proveyó y firma el Magistrado Instructor en el presente juicio, Licenciado **FRANCISCO MANUEL OROZCO GONZÁLEZ**, ante la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, Licenciada **JUDITH SOLEDAD GARCÍA SALAMANCA**.


L. JSGS/mesm



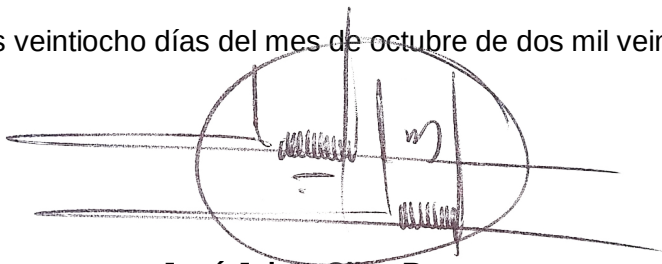
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE USO DE DATOS PERSONALES

A quien corresponda.

José Jaime Silva Barraraza, representante legal de la persona Nuevo Siglo Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable, por medio del presente documento, el abajo firmante:

Que, en términos de lo dispuesto por los artículos 3 fracciones IV, V y VI, 6 y 8 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales, autorizo al Licenciado en Derecho Mauricio Vela Hernández, a realizar tratamiento y difusión de la información personal relativa a mi representada y contenida en el expediente del juicio contencioso administrativo número 181/19-12-02-9, tramitado ante los Magistrados que Integran la Segunda Sala Regional de Oriente, en el cual fue parte; a efecto de que sea utilizada directamente por el autorizado **exclusivamente para fines académicos y de investigación**.

A los veintiocho días del mes de octubre de dos mil veintuno



José Jaime Silva Barraraza

Representante de la persona moral Nuevo Siglo

Arquitectos Sociedad Anónima de Capital Variable

