

235  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LA OBRA PUBLICA EN MEXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NORA ANGELICA GARCIA DOMINGUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

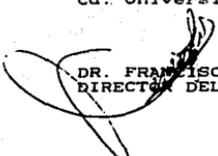
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera GARCIA DOMINGUEZ NORA ANGELICA inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA OBRA PUBLICA EN MEXICO" bajo la dirección de la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 28 de octubre del año en curso me manifiesta haber aprobado la referida tesis, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. octubre 31 de 1996.

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
SISTEMA DE  
MEXICO

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
CONSTITUCIONAL Y DE ASESORIA

DE FRONTERA MEXICANA  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Me permito informarle que he sido designado como representante de la Universidad Nacional del Sistema de México en el Comité de Asesoría y Asesoría de la Secretaría de Economía en México. Este Comité de Asesoría y Asesoría de la Secretaría de Economía en México tiene como finalidad asesorar a la Secretaría de Economía en México en materia de economía.

El presente informe tiene como finalidad informar a la Secretaría de Economía en México sobre el desempeño de las actividades que he realizado en el Comité de Asesoría y Asesoría de la Secretaría de Economía en México durante el periodo comprendido entre el día 1 de agosto de 1964 y el día 31 de agosto de 1964. Este informe tiene como finalidad informar a la Secretaría de Economía en México sobre el desempeño de las actividades que he realizado en el Comité de Asesoría y Asesoría de la Secretaría de Economía en México durante el periodo comprendido entre el día 1 de agosto de 1964 y el día 31 de agosto de 1964.

Atentamente,  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

*[Firma manuscrita]*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

12

Con el mayor de  
los agradecimientos  
a Dios, mis padres,  
por que la realización  
de este trabajo es en  
realidad una pequeña  
recompensa a sus desvelos  
y esfuerzos para procurar  
mi formación.

A mis hermanos Josefina,  
Carlos, Eduardo, Lourdes,  
Raúl, Enrique y Guadalupe  
por su ejemplo y dedicación.

A mi esposo y compañero  
por que sin su apoyo y  
comprensión no hubiese logrado  
concluir este trabajo.

A la memoria del maestro y  
amigo Lic. Juan Jesús Vargas P.

A mi asesora, Lic. Rose Ma.  
Gutiérrez Rosas por todas sus  
atenciones..

A mis amigos por brindarme  
el tesoro de su amistad.

**INDICE**

**" LA OBRA PUBLICA EN MEXICO "**

	<b>Pág.</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>Evolución de la Obra Pública en México.</b>	
1.1. Epoca Precolombina.....	1
1.2. Epoca Colonial.....	6
1.3. Periodo Independiente.....	12
1.4. Epoca Juarista.....	17
1.5. Periodo Porfirista.....	24
1.6. Periodo Post-revolucionario.....	29
1.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	29
1.6.2 Ley del Servicio de Inspección Fiscal.....	30
1.6.3 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.....	32
1.6.4 Ley de Obras Públicas.....	38
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>Marco Jurídico de regulación actual de la Obra Pública en México.</b>	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	49
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	54

2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.....	59
2.4. Ley Federal de Instituciones de Fianzas y el Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a través de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros.....	62
2.5. Ley de Planeación.....	63
2.6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.....	65
2.7. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.....	67
2.8. Código Civil de 1928.....	76
2.9. Código Federal de Procedimientos Civiles.....	76
2.10. Plan Nacional de Desarrollo.....	77
2.11. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.....	86

### CAPITULO TERCERO

Contratos que celebre la Administración Pública Federal.

3.1. Contratos de Derecho Privado.....	88
3.2. Contratos de Derecho Público.....	92
3.3. Contratos Administrativos.....	95
3.3.1 Contrato de Suministro.....	95

3.3.2 Contrato de Obra Pública.....	97
3.3. Criterio doctrinal de diferenciación respecto - de los contratos que celebra la administración.....	100

**CAPITULO CUARTO**

**Planeación, Programación y Presupuestación de la ---  
Obra Pública.**

4.1. Planeación.....	109
4.2. Programación.....	115
4.3. Presupuestación.....	119

**CAPITULO QUINTO**

**Formas de ejecución de la obra Pública.**

5.1.1 Mediante contrato de obra pública.....	125
5.1.2 Los contratos de obra pública se clasifican -- en:	
a) A precios unitarios y tiempo determinado...	125
b) A precio alzado.....	126
5.1.3 Elementos y requisitos de la obra pública.....	126
5.1.4 Clases de adjudicación:	
A. Licitación pública.....	127
B. Por invitación restringida.....	130
5.1.5 Procedimiento de contratación.....	133
5.1.6 De la modificación de los contratos de obra pú blica.....	136

5.1.7 Extensión.....	138
5.1.8 Control jurisdiccional.....	142
5.1.9 Recursos.....	145
5.2. Mediante Administración Directa.....	148
5.2.1 Elementos y requisitos.....	148
5.2.2 Procedimiento.....	

#### CAPITULO SEXTO

La declaración de voluntad de los particulares en el contrato de obra pública.

6.1. Libertad contractual y autonomía de la voluntad.....	152
6.2. La declaración de voluntad de los particulares en el contrato de obra pública.....	155

#### CONCLUSIONES.

ANEXO 1. FORMATO DE CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO.

ANEXO 2. FORMATO DE CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIO ALZADO.

#### BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION

Aún existen diversos vestigios del México antiguo que denotan la existencia de la obra pública, como lo son los grandes templos, acueductos, caminos, calzadas que eran realizadas por el Estado, contribuyendo los particulares a su ejecución. Durante la época colonial, no obstante las diversas disposiciones que se dictaron para la debida ejecución de la obra pública se vieron menguadas por los funcionarios colonos quienes además de recibir el sueldo de la Corona para la construcción de caminos y puentes se aprovechaban de los indios utilizándolos para la construcción de bienes diversos a los encomendados. En el México independiente existía gran entusiasmo por fomentar la construcción de obras públicas para el progreso de México, obteniendo recursos a través del peaje. En la época Juarista se intentó que se realizara obra pública por los particulares ya que sólo las realizaría el Estado cuando fueren de notoria utilidad, la construcción de las obras se hacía con mano de obra gratuita y a través del peaje, es con Juárez cuando una Secretaría de Estado tiene encargada directamente la realización de la obra pública.

La obra pública aparece reglada constitucionalmente en 1917 actualmente se encuentra prevista en el artículo 134, precepto que establece que la contratación de la obra pública se adjudicará o llevará a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto

públicamente, para asegurar al Estado las mejores condiciones para su ejecución, son diversos los ordenamientos que se ven relacionados con la obra pública, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala cuales Secretarías están facultadas para la realización de la obra pública, la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal que regula el gasto de la misma, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, son entre otros los ordenamientos que se relacionan con la ejecución de la obra pública, mismos que se estudiarán en el Capítulo II del presente trabajo.

Ahora bien el contrato de obra pública es un contrato administrativo, es decir de aquellos que celebra la Administración Pública en el ámbito del Derecho Público, pero no solo este tipo de contratos celebra la Administración Pública, pues también celebra contratos con apego del Derecho Privado. En atención a ello, se consideró importante para el desarrollo del tema señalar las características entre uno y otro contrato, como la desigualdad de las partes en la desproporción de las cláusulas, el régimen a que se ve sujeto el particular, los intereses que se tutelan entre uno y otro régimen, etc.

No obstante que podría afirmarse que la Administración tiene ciertas ventajas en la celebración del contrato, también tiene que hacer una serie de previsiones para llegar a celebrar una licitación o pretender ejecutar una obra pública. Estas previsiones se consideraron en el Cuarto

iii

Capítulo denominado planeación, programación y presupuestación de la obra pública.

Es también de gran importancia el indicar el seguimiento que lleva una obra pública, una vez que se ha pasado por la planeación, programación y presupuestación; la ejecución de la obra pública puede ser a través de la contratación o por administración directa; es en la primera de ellas en la que participan los particulares como contratista. Pues bien para la contratación se requiere previamente una licitación de la que resultará ganador uno de los participantes, una vez adjudicado el contrato se procede a la celebración del mismo, el que podrá llegar a feliz término por su cumplimiento; sin embargo pueden presentarse otros supuestos como una suspensión, modificación, rescisión etc., entre otros; lo cual se trata en el Capítulo Quinto.

Por último, una vez realizado el análisis de los aspectos antes señalados se estudiarán los elementos que se estiman son de gran relevancia para la declaración de la voluntad, como lo son la libertad y la autonomía contractuales, los que se encuentran íntimamente relacionados, primeramente en el derecho privado y por último en el derecho público, más específicamente en el contrato de obra pública.

## CAPITULO PRIMERO

### Evolución de la Obra Pública, en México.

#### 1.1. Epoca Precolombina.

Importante forma de producción en el México antiguo lo constituyó el trabajo comunal en obras públicas. Prueba de ello es la construcción de grandes basamentos para los templos, así como de calzadas, represas, acueductos y edificios públicos, acerca de lo cual existen documentos indígenas y coloniales, buen número de descripciones que, una a una, han sido ratificadas por las evidencias arqueológicas. Obras de tal magnitud se lograron entonces, sin contar con factores que debían estar supuestos, es decir, un alto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la presencia de una tecnología avanzada, el uso técnico y generalizado de los metales, artificios motores, animales de carga, etc.

Así en la civilización azteca la construcción y mantenimiento de las obras públicas, en donde se encuadra la limpieza de la ciudad, era de gran importancia, y tenía organismos dedicados a ellas.

La organización administrativa azteca, señala al petlacatl como encargado de supervisar las obras

públicas (1). parece que el petlacalco era la sede de la administración general, como autoridad sobre todos los calpixque y que las salas como el cuicacalli eran dependientes de él. La mano de obra no especializada se obtenía en los telpochcalli, pero había algunas actividades que, por su especialización, por su dificultad, o por ser un servicio que debía prestarse a diario, tenía especialistas.

Aunque la limpieza y conservación de los edificios fuera realizada por particulares, el mantenimiento y reparación de la red viaria requería la atención de la administración central. Esta red incluía las calzadas, el acueducto y todo el sistema hidráulico. Este "incluía arreglos especiales para facilitar el drenaje, los transportes por agua y la navegación del enorme número de canoas existentes. Entre estos arreglos se mencionan los puertos y los canales o acequias hondas que iban de una ciudad a otra, y en ocasiones penetraban hasta el interior de la zona habitada" (2).

Entre el personal destinado al mantenimiento de las obras públicas deben figurar los encargados de mantener la limpieza de los canales y acueductos, uno o varios equipos

---

1. Códice Mendocino. Ed. Jose Ignacio Echegaray. San Angel Ediciones, S.A. México, 1979. p. 64.  
 2. Falerm, Angel, Obras Hidráulicas Prehispánicas en Sistema Lacustre del Valle de México. SEP/INAH, México 1973, Pp. 72 y 73.

preparados para emergencias, y otros, como los buzos encargados de abrir la compuerta de Pantitlán.

En ocasiones especiales se realizarían levas para allegar los trabajadores necesarios. El tributo puede ser otra de las fuentes de personal. Berdan, menciona entre las obligaciones impuestas a poblaciones conquistadas, el facilitar destacamentos de trabajo para las obras públicas (3). Katz, menciona el servicio o tequitl (4). Durán, señala entre las obligaciones de los calpixque el designar los turnos para trabajar en las obras públicas (5). Los jóvenes que se educaban en el Teipochcalli participaban en estas tareas; iban todos juntos a trabajar donde quiera que tenían obra, a hacer barro, paredes, maizal, zanjas, o acequias (6).

Es posible que los teipochtlatoque estuvieran versados en la naturaleza de las obras a realizar, pero está claro que dependían de las órdenes del tecpan a través de cuicacalli, para el desempeño de su misión. Esto nos

---

3. Berdan, Francis F. La Organización del Tributo en el Imperio Azteca. Estudios de Cultura Nahuatl. XII. 1976, Pp. 185-196.  
 4. Katz, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas Durante los Siglos XV y XVI. Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM, 1956. P. 94.  
 5. Durán, Fray Diego. Libro de los Ritos Ceremonias en las Fiestas de los Dioses y Celebración de Ellas. Editorial Porrúa, S.A., México, 1967. P. 116.  
 6. Saragón, Fray Bernardino de. Historia General de las Cosas de la Nueva España. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. P. 217.

conduce a suponer la existencia de especialistas en la proyección y dirección de las obras. Serían, por lo tanto, funcionarios del Estado y recibirían su manutención a través de las tecpantlalli, tierras destinadas a sostener los gastos de la administración y a los funcionarios estatales (7). En las obras públicas de envergadura, los mexicas recurrían a Texcoco como hicieron para la construcción del albarradón de Nezahalcóyotl (8) y para segar el Acuecuexco, cuando inundó México, obras para cuya realización pidieron consejo a Nezahualpilli (9).

Durán, dice que los calpixque de los barrios tenían a su cargo el ordenar la ejecución de las obras públicas y señalar los turnos de trabajo a las cuadrillas, que trabajaban bajo la dirección de unos alguaciles que llamaban topiles (10).

Dada la condición de los tributos pagados a México, calpixqui podría referirse al tributo pagado en especie, tequitqui a la organización del tributo en trabajo (11).

---

7. León Portilla, Miguel. La Institución Cultural del Comercio Prehispánico. Estudios de Cultura Nahuatl. México, 1962. Pp. 3123-54.  
 8. Falerm, Angel. Op. Cit. P. 73.  
 9. Durand, Fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. Editorial Porrúa, S.A., México, 1967. P. 379.  
 10. Durand, Fray Diego. Libro de los... Op. cit. P. 116.  
 11. Pomar, Juan Bautista. Relación de Texcoco. Edit. Salvador Chávez Hayhoe. México, 1941.

El servicio en obras comunes se desempeñaba por cada individuo aproximadamente dos veces por año (12) y los artesanos mercaderes pagaban por lo regular cada veinte días, o sea cada mes (13).

El Códice Mendocino señala al Texancalli como el lugar en que se juntaban para las obras públicas (14), pero no especifica si únicamente los tetechtzin y los calpixque para recibir órdenes, o si era el lugar de reunión de todos los que en esta forma tributaban.

Los ingresos del Estado tenochca pueden dividirse en impuestos, productos, tributos de pueblos no pertenecientes a él y aprovechamientos derivados de la conquista.

Los impuestos se causaban en relación a la producción. y Torquemada afirma que eran un tercio de los cultivos recogidos en el caso de los agricultores que labraban

12. Zurita, Alonso de. Breve y Sumaria Relación de los señores a manera de diferencias que había de ellas en la Nueva España y en otras provincias, sus comarcas, y de sus leyes, usos, costumbres y de la forma de que tenían los tributos sus vasallos en tiempo de su gentilidad, en lo que después de conquistados se ha tenido y tienen los tributos que pagan al S.M. y a otros en su real nombre, y en el imponerlos y repartirlos, y de la orden que se podría tener para cumplir con el precepto de los diezmos, sin que lo tengan por nueva imposición y cargo a los naturales de aquellas partes. Editorial Salvador Chavez Hayhoe, México, 1941. P. 151.

13. Ibidem, P. 151.

14. Códice Mendocino. Op. Cit. P. 66.

tierras propias (15).

Los productos estatales se obtenían de las tierras del Estado.

Los aprovechamientos eran todos los ingresos recibidos por despojos de guerra, entre ellos las grandes extensiones territoriales.

Puede hacerse la siguiente clasificación del destino que se aplicaba a la hacienda estatal:

- 1.-Sostenimiento de los órganos estatales y de los funcionarios públicos.
- 2.-Construcción, reparación y sostenimiento de edificios y obras públicas.
- 3.-Gastos de guerra.
- 4.-Gastos sociales.
- 5.-Sostenimiento por dos años a las colonias nacionales.

#### 1.2. Epoca Colonial.

Durante el largo periodo de la colonia hispana, expresa el Dr. Juan Espócito, el desarrollo de la obra pública era

---

15. Torquemada, Fray Juan. Monarquía Indiana. Editorial Salvador Chávez Hayhoe. Tomo III. México, 1943. P. 231.

nulo, la legislación que se dictaba perdía toda eficacia ante la despreocupación de los virreyes y gobernadores (16).

Es proverbial la sabiduría de la legislación dictada por los reyes de España para sus colonias de Mérida. Su preocupación por lograr el cumplimiento de la misma es también innegable. Sin embargo, las buenas intenciones se obstruyeron casi de continuo contra la desidia y apetito de los funcionarios coloniales, afanosos de un lucro desmedido olvidando los sanos principios de la legislación de la corona. La distancia y el anchuroso océano que los separaba de la metrópolis cubría sus desmanes y aseguraba su impunidad.

No obstante la legislación existía en cédulas y ordenanzas que nos hablan con verdadero acierto de la técnica legal de la obra pública. En efecto, el Dr. J. Cárcano, citado por Espócito, nos refiere que por Real Cédula de Felipe II, dictada en 1563, se disponía que los virreyes y gobernadores debían ocuparse de los caminos y puentes que necesitaran construirse y repararse en sus distritos, debiendo costear las obras los que se beneficiaran con ellas; como también que los trabajos debían ser de toda

---

16. Cárcano, Ramón J. Historia de los Medios de Comunicación y Transporte en la República Argentina. Editorial Lajoyabe, Buenos Aires, 1983. Pp. 2 y sigs.

firmeza, duración y provecho, sin nada inútil ni superfluo y a tal efecto vecindarios debían nombrar un superintendente de la obra pública, para cuyo cargo se recomendaba elegir a persona honorable y diligente. Las mismas disposiciones reglamentaron la forma como debía procederse para ejecutar una obra; así se decía que una vez estudiada y resuelta la construcción de una obra pública solamente costeaban sus gastos las personas o vecindarios que gozaban de sus ventajas no pudiendo exigirse mayor cantidad que la necesaria, de manera que no existieran sobrantes que pudieran invertirse en un distinto destino de aquel para el cual se había contribuido, se trataba de la construcción de un camino abierto o de un puente, se efectuaba con un derecho de tránsito para que sufragara el costo de su construcción el que de él se sirviera (17).

Por Cédula Real del 20 de mayo de 1582, se manda al Virrey de Nueva España que informe sobre lo que pide la nobilísima ciudad acerca de que por la pestilencia que han tenido los indios cesen las obras públicas y se apliquen en las cimiterias.

Ante la carencia de trabajadores indios, causada por las epidemias, los capitulares preferían suspender las obras

---

17. Cárcano Ramon J. Op. cit. P. 2.

a fin de dar servicio a las labranzas para contar con bastimentos en la ciudad.

En los libros de Asientos del Gobierno del Virrey Don Luis de Velasco (publicados por el Archivo General de la Nación de México, de 1982), un mandamiento dado en México, el 8 de enero de 1552, en el que dice dicho Virrey que el servicio de su Majestad y al bien de la República de esta ciudad conviene y es necesario nombrar a una persona de calidad y confianza que tenga cargo de hacer proveer a esta ciudad de los tributos necesarios.

Confiando de Luis de León Romano, el Virrey lo señala por juez proveedor general y le manda que tenga especial cuidado en dar orden a los naturales de los pueblos comarcanos que se entiendan en hacer labranzas de trigo y maíz y que se traigan a la ciudad y plaza pública todos los bastimentos necesarios de los pueblos comarcanos: asimismo que compele y apremie a los indios de esos pueblos para que hagan en ellos las sementeras conforme a la calidad y posibilidad de cada uno a fin de que por esa causa no se padezca de necesidades. El Virrey manda a los gobernadores, principales y naturales de esta ciudad de la parte de México y Santiago (Tlatelolco) y otros pueblos que han acostumbrado hacer las obras públicas de esta ciudad, que obedezcan y cumplan lo que Romano les mandare en lo tocante a las obras públicas, y entiendan en el

hacer de ellas por la orden que les diere, el caño del agua que se ha de traer a esta ciudad para hacer una fuente en la plaza pública de ella, como en reparar el caño viejo y calzadas, como en todas las demás obras públicas que se hubieren de hacer (18).

Por Real Cédula enviada a la Audiencia de México del 19 de octubre de 1549, y por reales instrucciones dadas al oidor Dr. Antonio Rodríguez de Quezada en Valladolid el 31 de diciembre de 1549, se ordenó la visita a los pueblos del Marquesado del Valle. El 17 de agosto de 1553, el oidor Gómez de Santillán dicta las disposiciones que ponen el término de su visita, y entre ellas una ordena "en cuanto a las obras públicas, cuando hubiere necesidad de hacer y reparar alguna obra pública en ese pueblo de Cuyucán y sus sujetos o en el de Atlacubaya, como son puentes, caminos, calzadas y otras semejantes, que por el padrón que tiene de los tributos, se repartan dichas obras igualmente, sin agraviar a los unos más que a los otros, y que habiendo propios del común para poder comprar los materiales necesarios, se compren y no se repartan entre los indios y macehuales; y que no los lleven el gobernador, ni alcaldes, ni regidores, ni tequitatos, ni principales, a las obras de sus casas sin se lo pagar so

---

18. Zavala, Silvio. El Servicio Personal de los Indios en la Nueva España. Tomo II. Colegio de México/El Colegio Nacional, México, D.F. Pp. 25 y sigs.

pena; y que para las demás obras que fueren de fuera de este pueblo y del de Atlacubaya y de sus términos y sujetos, cuando les fuere mandado que vayan a ellas, piden que se les de mandamiento del Virrey o de los oidores, en el cual se les manda si hubiere de llevar materiales para que los lleven, y en otra manera no vayan a dichas obras, aunque sea por repartimiento como hasta aquí lo han hecho, y trayéndoles en dicho mandamiento lo asienten en el libro del cabildo y luego se haga en repartimiento como está dicho, y lo han de hacer en las obras públicas de este pueblo y del de Atlacubaya, so pena al gobernador y principales que sin dicho mandamiento hicieren que los indios vayan a algunas obras sin se lo pagar, que por el mismo caso pierdan los oficios y destierro perpetuo" (19).

Se dispuso en noviembre de 1553 que la Audiencia de la Nueva España proveyese que los indios no fueren a las obras que hacían los oidores.

Estas disposiciones reales responden al propósito de cortar las prestaciones que la magistratura obtenía de los indios, además de los salarios que les asignaba la corona (20).

19. Zavala, Silvio. Op. Cit. Pp. 394 y 395.

20. Ibidem. P.25 y sigs.

### 1.3. Período Independiente.

Diez años de lucha cruenta y treinta de inestabilidad permanente provocaron la destrucción parcial de importantes fuerzas productivas materiales originadas en siglos de dominación colonial. Hacia finales de la colonia, unas 700 000 hectáreas de tierra eran irrigadas mediante lagunas artificiales, presas locales, bordos desviantes de aguas fluviales, norias, estanques de estación y acueductos. Muchas de estas obras sufrieron la desquiciante repercusión de la guerra civil y los efectos del abandono. La red de caminos y puentes sufrió también graves daños (21).

Sin embargo, el optimismo que irradió el nacimiento del Imperio mexicano, inculcó en los escritores un anhelo vehemente en proyectar una nación ideal. La fiebre de planes hizo que el proyectismo se convirtiera en uno de los tonos del día, al igual que la sublimación del herce, las ideas de optimismo y la justificación de la Independencia. Surgieron proyectos del más diverso carácter; desde la conformación misma del Estado, hasta el arreglo de algunas obras públicas y monumentos de la capital. Proyectos económicos, políticos, sociales.

21. Somo, Enrique. México, un Pueblo en la Historia. Editorial Nueva Imagen, S.A. México, D.F., 1983 p. 44.

militares, eclesiásticos, educativos, sobre mejoras, de la justicia y en la administración pública.

La efectividad de la administración pública se reflejaría en el orden y paz de la sociedad. Para alcanzarla un escritor propuso establecer y observar una policía rígida, principalmente en los pueblos grandes, para evitar la embriaguez y demás escándalos, estimular la construcción de obras públicas, fomentar el aseo en general y conservar la salud pública (22).

El mayor número de planes que proyectaron los mexicanos al finalizar la Independencia fueron de carácter esencialmente económico (23).

A los proyectos sobre obras públicas prestaron su atención los mexicanos ante la terminación de la Independencia. Se hace mención de dos importantes: Proyecto de policía para la ciudad de México y felicidad general e individual para

22. Salvador. María Fesuelnec. Felicidad General e Individual por la Independencia. Editorial Celestino de la Torre. México, octubre 24 de 1921.

23. En la investigación realizada se encontraron 168 proposiciones o proyectos que aconsejaron al gobierno de los mexicanos para organizar una nación ideal. La tercera parte de ellos, corresponde a proyectos económicos. Proyectos económicos. 60; sobre obras públicas 25; sociales. 18; políticos. 16; militares. 10; sobre administración pública. 10; educativos. 10; eclesiásticos. 6; sobre premios. 6; sobre justicia. 3; creación de sociedades. 3; creación de un museo. 1; total. 168.

la Independencia. El primero presenta un proyecto sobre grandes obras necesarias para el progreso de la capital: "Construir un gran canal de 50 varas de ancho y 6 de profundidad y circule la ciudad de México en un radio de media legua, desde el centro de la plaza mayor. Con este gran canal se comunicarán otros canales que en diferentes direcciones han de cortar el espacioso planio de México, los cuales serán navegables, adornados de árboles y calzadas a sus orillas y con puentes para comunicarse, todas las calles estarán empedradas..."(24).

El segundo recomienda obras públicas de urgente necesidad para todo el Imperio. Propone abrir más puertos en ambos mares para facilitar el comercio externo e interno. Investigar el río Mexcala desde la desembocadura en el mar del Sur hasta su origen, para hacerlo navegable y fomentar el comercio. Tapar los conductos del río Amacuzac, para regar la superficie de las jurisdicciones de Taxco y Cuernavaca. Fomentar el arreglo de los caminos, para facilitar el transporte y hacer que los frutos y efectos salgan más baratos (25).

Dentro de la memoria del Instituto formado por Jose María Quiroz, Secretario de la junta gubernativa del consulado

---

24. E.T.; Proyecto de Policía para la Ciudad de México que un europeo americano presentó a su Alteza Serenísima la Regencia del Imperio Mexicano. Mariano Ontiveros. México. 1821.

25. Salvador María Fesueinéc. Op. Cit.

de Veracruz. Con cuya lectura han de abrirse sesiones en el año venidero de 1822, se cita en relación a las obras públicas lo siguiente:

Si no se nombra con separación, Secretarios para el despacho del gobierno interior y exterior del imperio, en este caso, debe reunirse a la Secretaría de Estado por secciones competentes todo lo relativo a los ramos del gobierno político, económico y municipal de sus provincias y pueblos, salubridad de los mantenimientos, policías de los mercados, limpieza y adorno de las poblaciones, lo referente a la instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades y demás establecimientos de ciencia y bellas artes, según el plan que forme por las cortes; lo correspondiente a caminos, canales, puentes, acequias, disecar las lagunas y pantanos, el fomento de la minería, la agricultura e industria; formación de la estadística general y todo cuanto tenga conexión con el bien, prosperidad, sanidad, ornato y seguridad de todos los pueblos y sus moradores (26).

El producto de la contribución conocida bajo el nombre de peaje, se destinaba a la conservación de los caminos; la idea era que los usuarios de ellos debían pagar su

---

26. Briseño Senosiaini, Lilitana Siles Robles, Ma. Laura. La Independencia de México. SEP, Instituto Mora Mexico, D.F. 1985. P.301.

compostura.

En realidad, tal punto de vista solo podría justificar parcialmente el impuesto, es decir, en el caso de que los usuarios fueran comerciantes que transportaran sus mercancías destinadas a la venta; pero era distinto el de los ciudadanos que salen a buscar trabajo a las ciudades o haciendas próximas o de la nación, toda interesada en los caminos, porque por ellos se transportan mercancías que reducirán el costo de la vida o maquinaria y herramienta, incrementarán la producción: no hagamos que el pueblo pague porque vive, porque anda y porque respira, se decía en un documento oficial.

Los peajes tenían, además, otra función, la de establecer garantías en ciertos caminos para construir otro, o por lo menos facilitar su apertura. Cabe pensar la inconformidad del causante al saber que el dinero no se emplearía en caminos que el acostumbraba usar, sino para que se abriera otro en alguna región o municipio lejano, aún cuando, a la larga el mismo pudiera beneficiarse al aumentar su radio de movilidad, o simplemente la ampliara para moverse (27).

---

27. Ocampo, Javier. Ideas de un Día. Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. México, D.F. 1969. Pp. 92-110.

#### 1.4. Epoca Juarista.

El 7 de Julio de 1859, en Veracruz. Juárez y su gabinete manifestaron a la nación el ideario y el programa sustancial de su administración. El documento fue en realidad la concreción politico-administrativa del liberalismo radical; fue la reforma.

En lo que respecta a las comunicaciones, se señaló: que los caminos federales que dependían directamente del Gobierno, exigirían no solamente que se hicieran desde luego algunas obras importantes para ponerlos en buen estado, sino un cuidado incesante para conservarlos bien en lo sucesivo. A fin de conseguir el primero de esos objetos, cree el Gobierno que debe abandonarse el sistema de ejecutar los trabajos por los agentes del mismo Gobierno, adoptarse el de contratar con empresas particulares, limitándose aquél a cuidar de su exacto cumplimiento, los ingenieros intervendrían en las obras, vigilarían sobre su ejecución. En cuanto a los caminos vecinales, aunque ellos estaban bajo la inmediata dirección de los gobiernos de los Estados, el Gobierno general tomaría empeño en que se mejorasen los que actualmente existían, cuanto pudiesen, para facilitar así el aumento de nuevas vías de comunicación que, como las arterias del cuerpo humano, son las que habrían de dar

vida y movimiento a nuestro desierto país.

Respecto de ferrocarriles, debía procurarse a toda costa que con cuanta brevedad fuera posible se construyera el que estaba ya proyectado desde Veracruz a uno de los puertos del mar Pacífico, pasando por México, y como esta era una obra de incalculable importancia para el porvenir de la República, no había esfuerzo que el Gobierno no estuviera dispuesto a hacer para acelerar su ejecución, y allanar las dificultades que a ellas se opusiesen. Además, para promover eficazmente que se hicieren otros caminos de fierro en diversos puntos, y sacar esas empresas de manos de los arbitristas que habían estado especulando con los títulos o concesiones parciales hechas por el Gobierno para determinadas líneas, se aboliría ese sistema de decretos especiales sobre la materia, y se expediría una ley que sirviera de regla general para todas las vías de esa clase que pudieran construirse en el generosas, a fin de que se estimulase así a los capitalistas nacionales y extranjeros a entrar en esas útiles especulaciones.

Sobre obras públicas de utilidad y ornato, el Gobierno procuraría activar la conclusión de todas aquellas que se encontraren comenzadas, y la ejecución de otras, porque estaban convencidos de que así se cumpliría uno de los deberes que tenía todo Gobierno en un pueblo civilizado.

Entre las obras que estaban por concluir, atendería de preferencia a las penitenciarias de Guadalajara, Puebla y Morelia, abandonadas mucho tiempo por los trastornos políticos, y cuya terminación había de influir tan eficazmente en la mejora de nuestro sistema penal y carcelario, que era una de las grandes necesidades de la República. Para atender bien a los trabajos de los caminos de la ejecución de todas las demás obras públicas, se organizaría el Ministerio de Fomento y Cuerpo de Ingenieros Civiles, que serviría también para todas las comisiones que el Gobierno le encargase.

Las obras públicas más urgentes no dejaron de recibir atención a pesar de las estrecheces que agobiaron a los gobiernos de la República restaurada. Esto, de acuerdo con su ideología liberal, procuraba dejar a los particulares la construcción y explotación de obras y servicios públicos; la acción oficial pretendía alentar los medios de subvenciones o concesiones exclusivas. Sobre estas bases se celebraron contratos con empresas privadas para establecer líneas de telégrafos, de navegación y de ferrocarriles. El Gobierno sólo emprendería por su cuenta la construcción de estas obras cuando fuera de notoria utilidad y la iniciativa privada no encontrara alicientes bastantes para hacerlas. Tal era

el caso de los caminos o de las obras de desagüe del Valle de México.

La prensa y la opinión en general, aún en el caso de faltar particulares interesados en una obra pública determinada, recomendaban al Gobierno abstenerse de emprenderlas por su cuenta, para ello, se sugería su adjudicación en almonedas a contratistas, rematándolas al mejor postor.

Es de singular importancia señalar que el 23 de febrero de 1881, el Presidente Benito Juárez expidió un decreto sobre la distribución de los ramos de la administración pública estableciendo seis Secretarías de Estado, que fueron: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Guerra y Marina, siendo la primera vez en que se establece un órgano encargado de la realización de obras públicas.

Así correspondía a la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas:

La estadística;

Libertad de industria y de trabajo;

La agricultura;

Comercio;

Minería;

Privilegios exclusivos;

Mejoras materiales;

Carreteras, ferrocarriles, puentes y canales;

Telégrafos;

Faros;

Colonización;

Terrenos baldíos;

Monumentos públicos;

Exposición de productos agrícolas, industriales, mineros y fabriles;

Desagüe de México;

Trabajos públicos de utilidad y ornato, que se hicieren a costa o con la protección del erario;

Consejerías y obras de palacio y de edificios de Gobierno;

Operaciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas;

Lonjas, corredores y agentes de negocios;

Pesas y medidas.

La necesidad de vías de comunicación, obras portuarias y municipales era grande; pero poco pudo hacerse durante la República Restaurada con las pequeñas partidas consignadas al efecto en el presupuesto. El déficit constante impedía ampliarlas y, de hecho, sufrieron mermas en más de una ocasión pues el fantasma del desequilibrio financiero imponía de inmediato el restringir las pensiones a las

clases pasivas, las amortizaciones de la deuda y el presupuesto de la Secretaría de Fomento, en aquella época única encargada de las obras públicas.

La política del Gobierno Federal tendía a dejar los caminos transitables cuanto antes sin pretender hacerlos excepcionalmente durables. Esta política, sabia sin duda e inspirada en la limitación de recursos en la urgencia de contar cuanto antes con una red básica de comunicaciones, traía aparejada sin embargo, una necesidad mayor de conservarlos con inspecciones y reparaciones frecuentes, por no decir continuas.

Dada su importancia, el tema de la conservación debe examinarse en sus varios aspectos.

Gran parte de la construcción de los caminos, pero, sobre todo, su conservación, se hacía con mano de obra gratuita, los recursos oficiales hubieran sido insuficientes para sufragar estos elementos de costo; además, la organización económica, política y social de entonces permitía lograrla en esas condiciones. Ayudaban a conseguirla, en primer lugar, la ocupación predominantemente agrícola, y, por ende, estacional, de la población rural a la cual se acudía, de modo que, en principio, no había una incompatibilidad invencible si las obras de reparación se emprendían en épocas en que las exigencias del trabajo agrícola eran fácilmente apiazables.

Los fondos para las vías carreteras provenían de dos fuentes: el presupuesto de egresos y los peajes. Si la Hacienda del Estado se hubiese encontrado en posibilidades de invertir las sumas considerables y necesarias para el fomento de los caminos, México habría contado con buenas carreteras, pero con fondos escasos y no siempre disponibles, los caminos no podían ser buenos ni numerosos teniendo que suplirse la escasez del erario con el trabajo, la inteligencia, el esfuerzo de los ciudadanos, y un sentido eficaz de planeación.

El presidente Juárez suprimió en abril de 1861 el impuesto de peaje en los caminos dependientes del Gobierno Federal, y pretendió sustituirlo por una contribución anual que pagarían los dueños de las fincas rústicas atravesadas por caminos o colindantes con ellos. Aparte de que se preveía que los contribuyentes tendrían el derecho de reunirse una vez al año, o cuando lo juzgaren conveniente, para opinar sobre el estado de los caminos o la apertura de otros nuevos que pudieran afectarlos, el decreto, en realidad, conservaba parcialmente el peaje, pues disponía que los carros que condujeran efectos mercantiles y las diligencias o coches del servicio regular de transporte de pasajeros, así como el ganado de abasto conducido a los centros urbanos, pagasen por el uso de los caminos que transitaban. En todo caso, la supresión del peaje fue muy breve, pues para el 29 de enero de 1862 había sido

restablecido plenamente. Los males provocados por un impuesto como el de peaje y la animadversión hacia él, debieron ser tan generalmente reconocidos que Juárez, volvió a suprimirlos a los tres meses escasos de reinstalar su gobierno después del triunfo sobre la intervención.

Juárez, decreta la supresión del peaje en todos los caminos de la República y no solo, como antes, en las dependientes del Gobierno Federal. El nuevo impuesto creado para sustituir al peaje, y destinado a la conservación de los caminos existentes y la apertura de nuevos, incidía más que la anterior. Contribuirían a él las fincas rústicas de la República no simplemente las que se beneficiaran directamente con los caminos (28).

#### 1.5. Periodo Porfirista.

En tiempos de Don Porfirio se removió el pavimento, con el fin de realizar obras de saneamiento, de construir ductos bajo tierra, etc.

---

28. La Administración Pública en la Época de Juárez. Tomo II. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México. D.F., 1974. Pp 216-210.

El alambrado público se mejoró notablemente. Para 1890 contaba nuestra metrópoli con 300 focos eléctricos, 500 mecheros de gas, 1130 luces de trementina y 123 de aceite, con un costo de \$14000 mensuales.

En 1899 la ciudad de México contaba ya 360 almas, para las cuales solo existían 770 ls. de agua por segundo, abastecimiento insuficiente.

La administración Gral. Díaz puso especial interés en mejorar la ciudad en casi todos los aspectos. Así no descuido el renglón de edificios públicos. Sin embargo, se le acusa del lujo, en algunos casos innecesarios, de algunas construcciones de la época, lo cual restaba recursos para obras necesarias y aún urgentes. Construyó edificios para dependencias públicas, instituciones educativas, de beneficencia, de seguridad, etc. En los primeros años de su gestión descuidó un tanto ese renglón, pero del año de 1900 al de 1910 gastó por este concepto, cerca de 62 millones de pesos. Entre algunos de los edificios más famosos contruidos en su mandato se encuentran: el Palacio de las Bellas Artes, el Palacio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Edificio de Correos, el Manicomio General, etc.

Las obras más grandes e importantes que realizó el régimen de Díaz en el interior de la República, con las de los

ferrocarriles. es indiscutible el interés que puso en ellas. pues hasta la fecha se reconoce que en este renglón lo máximo en la historia de México fue lo realizado por aquellos años. Este medio de comunicación. ya tan avanzado en otros países para esos años. significaba por sí solo. a los ojos de Don Porfirio. el remedio de todos los males. al menos en cierta forma. para justificar la equivocada política que siguió en cuanto a concesiones. subsidios. planeación. contratación. etc.. en materia ferrocarrilera. al tratar de comunicar e integrar la nación.

Para el año de 1908 la inversión norteamericana en ferrocarriles sumaba \$56.8 millones. pero estaban manejados por la política que convenía a los americanos. Los ferrocarriles no importaban mucho para ellos. lo que les interesaba eran los minerales mexicanos.

Las dos concesiones más grandes fueron dadas al Ferrocarril Central Mexicano. que cubría la ruta de México a el Paso. con un ramal a Guadalajara. a la Compañía Constructora Nacional Mexicana. que construyó una línea de México a Manzanillo. y otra a Laredo.

En esta época se transportaban 4 millones de toneladas de carga (1895) con 429 millones en productos. Hasta el año de 1902. el gobierno había pagado 4114.9 millones por

concepto de subvenciones computados en dinero y obligaciones.

El desarrollo del ferrocarril, así como el aumento de la producción nacional, indujo al mejoramiento de los puertos de ambos litorales. Se contrató con compañías inglesas para hacer obras en el exterior e interior del puerto de Veracruz. En el puerto de Tampico también hubieron de realizarse importantes obras, principalmente de canalización. Con el propósito de costearlas, aportó el Gobierno 3 millones de pesos plata, en bonos; se estima el costo de las obras interiores de este puerto en \$2.3 millones.

Varias reformas realizó el régimen en el renglón de educación, como por ejemplo, la enseñanza obligatoria, para lo cual se construyeron escuelas normales en todo el territorio.

Para la ejecución de las obras materiales el Congreso autorizó, en el año de 1903, un gasto de \$15.4 millones, de los cuales se invirtieron \$ 11.6, en edificios, expropiaciones, cables, obras municipales, etc. Del año de 1905 al de 1911 se calculan ampliaciones aprobadas para terminar lo iniciado en \$26.5 millones. Además realizaron obras en puertos, edificios, cárceles, parques, monumentos, etc., por la cantidad de \$35.8 millones.

La política seguida en materia de obras públicas por Don Porfirio Díaz, fue mejor y más completa, esto en parte, fue debido a las circunstancias favorables que se presentaron por aquellos años. No obstante tuvo un grave defecto, consistente en el olvido casi absoluto en que mantuvo al interior del país; realizó grandes y brillantes obras en la capital de la República, en detrimento de las otras ciudades.

La razón principal de esta política fue que en la Ciudad de México, se encontraba, además de los poderes de la Unión una gran concentración humana, tal como acontece hoy en día; el trabajo que más prestigió a Don Porfirio fue la terminación, después de nueve siglos de iniciada, la obra de desagüe de la ciudad, totalmente financiada con recursos del Estado.

Mediante una buena dotación de agua potable, pavimentos, alumbrado, saneamiento, edificios, museos, monumentos, parques etc., se dio trabajo e higiene a la población, y se cimentó el posterior auge de nuestra metrópoli. Las obras más importantes en el interior fueron las portuarias, los ferrocarriles, y los trabajos realizados en algunas de las ciudades más importantes.

Las obras en general fueron financiadas con base en el crédito de la nación, aunque, después de 1900, ya se

podieron utilizar los recursos presupuestales (29).

## 1.6. Periodo post-revolucionario.

### 1.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Como resultado de la lucha revolucionaria fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se hace referencia directa de la obra pública en el artículo 134, pues no tiene antecedente alguno en el proyecto de Venustiano Carranza, ni existió norma similar en ninguno de los documentos constitucionales anteriores. En la presentación que se hizo del artículo ante el Congreso Constituyente de 1916-1917, la Comisión indicó que aunque dicho precepto no formaba parte del proyecto, "ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, y obtener así para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos

---

29. Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida Económica. Tomo II. Editorial Hermes. México, D.F. 1982. 5a. edición. Pp. 527 y sigs.

del antiguo régimen" (30).

El texto del artículo presentado por la Comisión que permaneció invariable desde 1917 hasta 1982, fue el siguiente:

"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" (31).

#### 1.6.2 Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Como antecedente legislativo relacionado con el original artículo 134 constitucional, en correspondencia con la obra pública esta la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas en uso de las facultades que le confirió el Decreto de diciembre de 1935, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1936. Esta Ley se encontraba constituida por 98 artículos y tres transitorios; sin embargo, no en su totalidad se refería a la obra pública

30. Andrade Sánchez, Eduardo. Artículo 134. Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República. Quinta Edición. México, 1994, Pp. 644-648.  
31. Ibidem. P. 648.

ya que tenia por objeto el vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal.

Se prevé en este ordenamiento la intervención de la inspección fiscal en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, reparación e instalación, así como en la recepción de las mismas, que se llevasen a cabo por cuenta del Gobierno Federal.

Se someten al examen de inspección fiscal los actos y contratos del Gobierno Federal, relacionados con la ejecución de obras de construcción, instalación y reparación, previamente a su autorización, dicha inspección tenia por objeto revisar la parte técnica en lo relativo a precios, costos, especificaciones y programas de trabajo.

Estas inspecciones tenían como finalidad el comprobar que los actos sujetos a inspección se encontraran ajustados a lo dispuesto por dicho ordenamiento, a lo convenido en las estipulaciones concertadas para su ejecución y en su caso, para tomar las medidas necesarias, para que se corrigieran o previnieran las irregularidades que pudieran registrarse en su comisión.

Las autoridades de inspección fiscal (de la Secretaría de

Hacienda) vigilaban que los contratos en materia de obra pública se llevaran a cabo por lo que se refiere a las obligaciones establecidas por dicha Ley, en la forma y dentro de los términos establecidos.

Asimismo que en la ejecución de las obras que se llevaban a cabo por el Gobierno Federal mediante contrato o directamente por personal de su dependencia, se efectuaren de acuerdo con el contrato o proyecto respectivo y que no se hiciere ningún pago o ministración sin que se hubieren cumplido las obligaciones y satisfecho los requisitos que en cada caso correspondieren.

Cabe señalar que antes de esta Ley "las obras públicas se regían por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos, que contemplaban los programas de inversión del sector público" (32).

### **1.6.3 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.**

Posteriormente a la Ley del Servicio de Inspección Fiscal se expide la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas el 21 de diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966. Esta Ley estaba constituida por 38 artículos y seis

---

32. Canals Arenas, Jorge. El Contrato de Obra Pública. Editorial Trillas. México, D.F., 1991. P. 68.

artículos transitorios.

Se sujeta a esta Ley la intervención, inspección y vigilancia en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal; quedando excluidos de la aplicación de esta Ley los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal; las instituciones nacionales de crédito, las nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas que tuvieran suscrita la mayoría de su capital social por las instituciones nacionales mencionadas directamente o a través de otras empresas en las que tuvieran igualmente participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que aquellas estuviesen incluidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se da facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir en los contratos y en la ejecución de obra pública de conformidad con las Leyes de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación y sus disposiciones

reglamentarias.

Se faculta a las entonces Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia para intervenir conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaren por cuenta del Gobierno Federal y de las entidades y organismos señalados

Se podía realizar obra pública por contrato o por administración directa.

Se indica en esta Ley que solo podrían celebrarse contratos con las personas que estuviesen inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, llevado por la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, se señalaba cuales eran los requisitos para proceder a la inscripción, misma que podría cancelarse.

Conforme a esta Ley todos los contratos en apego a la misma debían celebrarse sobre la base de precios unitarios.

Con esta Ley se creó la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas, integrada por un representante de las Secretarías de Obras Públicas, del Patrimonio Nacional, de Recursos Hidráulicos, de Marina, de Hacienda

y Crédito Público, del Departamento del Distrito Federal, de la Comisión Nacional de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y como miembros especiales un representante de cada una de las demás Secretarías y Departamentos de Estado: del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de la Vivienda y Ferrocarriles Nacionales de México.

Se facultaba a las entonces Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional, para dictar las bases y normas generales y el criterio para la integración de los precios unitarios a que se sujetarían la contratación y ejecución de obras y las bases y normas a que se ajustarían la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos, lo anterior con base en los estudios y opiniones de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas.

Se requería previamente a la contratación o a la expedición del acuerdo para obras por administración directa el contar con la inversión autorizada por la entonces Secretaría de la Presidencia, así como tener elaborado el proyecto, presupuesto y especificaciones salvo que se tratara de obras de conservación o mantenimiento en cuyo caso bastaba con un presupuesto

aproximado y la descripción de la obra.

En esta Ley también se cita que el contrato se adjudicaría al concursante que reuniera las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento del contrato y la ejecución satisfactoria de la obra y que presentare la postura más baja.

La adjudicación obligaba a la Dependencia a encomendar la obra, a ejecutar y firmar el contrato respectivo, si el contratista no lo firmare perdería la garantía otorgada para participar en la subasta y en este caso se podía adjudicar el contrato sin necesidad de concursar nuevamente la obra al participante siguiente y así sucesivamente.

Se disponía que no podía ejecutarse la obra sin contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Se remitía informe de las Dependencias a la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional de aquellos contratos celebrados y de las obras por administración directa dentro de los 60 días siguientes a la firma del contrato o del acuerdo expedido para obras por administración directa.

Asimismo las estimaciones autorizadas se enviaban a la

Secretaría antes citada para efectos de registro e intervención.

También se preveían aquellos casos en que no era necesario concursar una obra, es decir en obras de mantenimiento o conservación y de reparación de equipos o instalación cualquiera que fuera su monto, en obras de construcción cuando su importe no excedía de cien mil pesos y en obras imprevistas debidas a emergencias, cualquiera que fuera su monto. En estos casos las Dependencias debían comunicarlo a la Secretaría del Patrimonio Nacional, acompañando una relación de los pagos efectuados, para los efectos de su registro e intervención.

No obstante de la recepción formal de la obra, el contratista quedaba obligado a responder de los defectos y vicios que resultaren en la misma y de cualquiera otra responsabilidad en que hubiera incurrido.

Eran nulos los contratos que se celebraran con violación a la Ley y por ende, no surtían efectos.

El 2 de febrero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas; el 26 de enero de 1970, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las bases y normas generales para la contratación y ejecución de

obras públicas aplicables a todos los proyectos y obras que realicen las Dependencias a que se refería dicha Ley. El Reglamento preveía en su artículo 30. el registro de los contratos de obra pública, así como los de su naturaleza análoga, relacionados directamente con la ejecución de una obra pública y que su monto formara parte integrante del costo de la obra. El registro debía hacerse ante esta Secretaría, para los efectos de la inspección y la vigilancia de los mismos. La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas estuvo vigente del 5 de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1980.

Ante la expedición de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y al incorporarse en ésta la institucionalización, principalmente de los presupuestos por programas, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas no constituía ya un instrumento acorde con los principios y las políticas del ejercicio del gasto, ni con la reestructuración del sector público federal, por lo que surgió la Ley de Obras Públicas.

#### 1.6.4 Ley de Obras Públicas.

La Ley de Obras Públicas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, y entró en vigor el 1o. de enero de 1981.

La Ley de Obras Públicas era de orden público e interés social teniendo por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realizarán las Unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos que sean considerados entidades paraestatales.

Esta Ley consideraba obra pública todo trabajo que tuviera por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de Ley, se sujetaba a la misma a los bienes muebles que debían incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que fueran necesarios para la realización de obras públicas por administración directa o los que suministraban las dependencias o entidades conforme a lo pactado en los contratos, sin perjuicio de que la adquisición de los mismos se fijara por la ley respectiva; así como a los contratos de servicios relacionados con la obra pública.

Se sujetaba el gasto de la obra pública a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del

Distrito Federal, así como a la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Se establecía que la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto aplicaría, interpretaría la Ley y expediría las disposiciones administrativas para la aplicación de la misma oyendo la opinión de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la obra pública creada con esta Ley.

Se daba la aplicación supletoria del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal así como del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Se creó la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la Ley.

Se señalaba que la realización de obras públicas debía ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales en su caso.

Se consideraban elementos de la obra pública, las investigaciones, las asesorías y las consultorías especializadas, así como los estudios técnicos y de preinversión que requiriesen su realización.

Para la elaboración de los presupuestos de cada una de las obras públicas que debían realizar las dependencias y entidades, dentro de su programa, debían distinguir las que se ejecutarían por contratos o por administración directa e incluir: las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requiriesen, los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, la regularización y adquisición de la tierra, la ejecución, las obras de infraestructura complementaria, las obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales, los trabajos de conservación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo y, las demás previsiones que debían tomarse en consideración según la naturaleza y características de la obra.

El Capítulo II fue derogado de acuerdo a las reformas a la Ley, publicadas el 18 de julio de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, este capítulo se refería al Padrón de Contratistas.

Se señalaba que los contratos de servicios relacionados con la obra pública podían adjudicarse directamente, es decir se excluían de la licitación pública siempre y cuando se hubiese verificado que en sus archivos no existían estudios o proyectos sobre la materia.

El artículo 30 establecía en concordancia con el 134 constitucional que los contratos de obra pública se adjudicaren o llevaran a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presentasen proposiciones solventes en sobre cerrado, que sería abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establecía dicha Ley. Dicho artículo establece una excepción en aquellos casos en que el contratista solo pudiera celebrarse con una determinada persona, por ser el titular de la o las patentes necesarias para realizar la obra.

Las convocatorias de referencia se publicaban en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde ejecutaren las obras.

Se preveían tres garantías para participar en el procedimiento de licitación y en la ejecución de las obras, para la seriedad de la proposición, para la correcta inversión de los anticipos y para el cumplimiento del contrato.

Se indicaba en esta Ley que no podían presentar propuestas ni celebrar contrato alguno de obra pública las personas

(físicas o morales) siguientes: aquéllas en cuya empresa participara el funcionario que debía decidir directamente, o los que le hubieran delegado tal facultad, sobre la adjudicación del contrato, o su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, fuere como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios y los contratistas que por causas imputables a ellos mismos se encontraren en situación de mora, respecto de la ejecución de otra u otras obras públicas que tuviesen contratadas y a aquellas que por cualquier causa se encontraren impedidas para ello por disposición de Ley.

Se facultaba a las dependencias y entidades para poder modificar los contratos de obra pública, mediante convenios siempre y cuando considerados conjunta o separadamente no rebasaran el 25% del monto o plazo pactado, ni implicaren variaciones sustanciales al proyecto original, si se excediere ese porcentaje o se variase sustancialmente el proyecto únicamente podía celebrarse un convenio, mismo que debía estar autorizado por el titular de la dependencia o entidad.

Asimismo se facultaba a las dependencias y entidades para suspender temporal o definitivamente la obra contratada o rescindirla por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones a la misma.

Los contratos celebrados con base en la Ley debían considerarse de derecho público.

Así también se preveía la ejecución de obras públicas por administración directa sin intervención de contratistas, siempre que poseyeran la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto.

Se preveían como excepciones a la licitación cuando peligrare o se alterare el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, cuando la dependencia o entidad hubiere rescindido el contrato respectivo, cuando se tratase de trabajos cuya ejecución requiriera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada, se tratase de trabajos que requirieran fundamentalmente, de mano de obra campesina o urbana marginada, se tratase de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición, en los que no fuera posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.

Otra de las excepciones marcadas es en razón del monto que al efecto señalara el Presupuesto de Egresos de la

Federación y del Departamento del Distrito Federal, sin embargo en ningún caso, el importe total de una obra podía ser fraccionado para que quedare comprendido en los supuestos señalados.

Para el caso de inconformidades respecto a licitaciones se preceptuaba que podría presentarse indistintamente, ante la Dependencia o Entidad convocante o ante la Contraloría (entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación), dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del concurso o al del día siguiente a aquél en que se hubiere emitido el acto relativo a cualquier etapa o fase del mismo, incluyendo actos posteriores al fallo que implicasen la imposición de condiciones diferentes a las de la convocatoria.

Como control se establecía que las dependencias y entidades debían remitir a la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) y a la Contraloría, en la forma y términos que éstas señalasen, la información relativa a las obras que realizaren o contrataren.

Se preveía la imposición de multas para aquellos que infringiesen las disposiciones contenidas en esta Ley, facultándose para ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se indica además que las responsabilidades referidas en esta Ley serían independientes de las de orden civil o penal que pudieran derivar de la comisión de los mismos hechos.

El artículo 73 establecía el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dictaren las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o la de Contraloría, éste podía ser interpuesto dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación.

El 8 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas aprobó las Secciones 3 y 4 de las Reglas Generales para la contratación y ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mismas que se refieren al procedimiento para la contratación, en las que se incluye el modelo de contrato de obra pública a base de precios unitarios que deberán adoptar las dependencias y entidades federales, así como su instructivo y a las reglas para la formulación e integración de las normas y especificaciones de obras públicas. Asimismo con fecha 10. de junio de 1982 se publicó la sección 3.7 de dichas reglas.

El 13 de febrero de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, dicho ordenamiento está constituido por los Capítulos denominados: Disposiciones Generales; De la Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública; De la Contratación y Ejecución de las Obras y por último De las Obras por Administración Directa.

Este Reglamento continúa vigente conforme lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

Dicha Ley entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1994, conformada por seis títulos y cuatro artículos transitorios, los títulos se denominan: Disposiciones Generales; De la Planeación, Programación y Presupuestación; De los Procedimientos y los Contratos; de la Información y Verificación; De las Infracciones y Sanciones, y De las Inconformidades y el Recurso.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas tiene su origen, entre otras causas, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues básicamente es el mismo régimen salvo algunas diferencias que versan principalmente en relación a las licitaciones

internacionales: la intervención por ende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; el que se incluya como procedimiento la invitación restringida que comprende la invitación a cuando menos tres contratistas y la adjudicación directa: así como el que los servicios relacionados con la obra pública se liciten.

## CAPITULO SEGUNDO

**Marco Jurídico de regulación actual de la Obra Pública en México.**

Dentro del marco jurídico de regulación actual de la obra pública encontramos diversos ordenamientos, de los cuales citaré los mas íntimamente ligados a la obra pública ya que son una infinidad de normas las que se ven relacionadas con la misma, siendo la mas importante la contenida en nuestra Constitución Política y que a continuación referiré:

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

Como mencioné en el capítulo anterior en la Constitución de 1917 aparece regulada la obra pública en el artículo 134: sin embargo dicho precepto fue reformado en 1982, pues pese a las previsiones del constituyente de 1917, y a las normas que con el propósito de regular la adjudicación de contratos por parte de la administración pública no fue posible la erradicación de vicios e irregularidades: situación que preocupó al entonces candidato a la presidencia Lic. Miguel de la Madrid durante su campaña electoral, por lo que manifestó la necesidad de que se garantizara de mejor manera el uso debido de los recursos destinados a las obras públicas.

En la iniciativa que el titular del Ejecutivo, Lic. Miguel de la Madrid, envió durante diciembre de 1983 a la Cámara de Senadores, puede leerse al respecto en el primer párrafo lo siguiente: "Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia moral" (33).

En el quinto párrafo del propio documento se fundamenta la necesidad de diversas reformas constitucionales contenidas en la iniciativa entre las cuales se incluía la del artículo 134 al señalar:

"Las Leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia moral nacional exige erradicar. Si la renovación Moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelen la realización de nuestros valores nacionales" (34).

Por lo que al ser reformado el artículo 134 quedó de la

---

33. Andrade Sánchez, Eduardo. loc. cit. P. 345.

34. Idem.

siguiente manera:

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

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

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas,

requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

En el segundo párrafo de la disposición constitucional que nos ocupa se amplía el concepto original que contenía este artículo, en cuanto a la realización de obras por medio de convocatorias públicas, para ampliarlos a todo tipo de contratos que suscriba el sector público, comprendiendo adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones esto es, el traslado de dominio de bienes por parte de la administración pública, servicios y obras. Se prevé que la manera de efectuar estos actos debe ser por medio de licitaciones públicas lo que implica la idea de subasta, es decir, ofrecimiento al mejor postor, a fin de que el acto jurídico de que se trate se efectuó en las mejores condiciones posibles, no solamente en cuanto al precio, sino como el propio artículo señala estimando aspectos

como la calidad, el financiamiento, la oportunidad y otras circunstancias.

La licitación pública debe estar precedida de una convocatoria igualmente pública de modo que puedan acudir a aquella todos los interesados. Se prevé también el procedimiento para la presentación de las proposiciones por parte de los interesados que deberán hacerlas en sobre cerrado que será abierto públicamente con el propósito de garantizar la imparcialidad de la decisión.

El constituyente previó, en el tercer párrafo del artículo, el caso en que la licitación no sea el medio más idóneo para asegurar las mejores condiciones de la contratación pública. Esta situación puede darse por razones de oportunidad, en las que debe privar el principio de eficacia, o bien por que circunstancias obvias hagan aconsejable no someter un determinado contrato a una oferta de esta naturaleza.

Finalmente, se establece la responsabilidad, que puede ser política, administrativa o penal, por el incumplimiento de lo dispuesto en esta norma, de acuerdo a los procedimientos señalados en el título IV de la propia Constitución. No obstante lo anterior, la obra pública se encuentra sujeta a diversos ordenamientos.

## 2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con el artículo 90 Constitucional:

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

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

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10. de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas aquellas unidades de la Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuradurías Generales de la República (de acuerdo a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 15 de mayo de 1996, no se cita como parte de la Administración Pública a

la Procuraduría General de la República, quedando en su lugar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y de Justicia del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos que realicen obra pública estarán sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley en análisis establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, así el artículo 90, señala que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Dentro de la Ley en comento encontramos las atribuciones que tienen las Secretarías de Estado, específicamente las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que interviene en las fases de planeación, programación y presupuestación de la obra pública, así como en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública en las fases citadas y durante la realización de la misma.

Otra de las Secretarías que interviene directamente en la obra pública es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; su intervención es como órgano de inspección, control y vigilancia de la Administración Pública en el cumplimiento de la normatividad aplicable a la obra pública.

También señala a qué Secretarías corresponde la ejecución de la obra pública y entre ellas observamos: las Secretarías de la Defensa Nacional; de Marina; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Comercio y Fomento Industrial; y de Comunicaciones y Transportes, principalmente.

A la Secretaría de la Defensa Nacional compete la construcción preparación de fortificaciones y fortalezas militares; conservación de hospitales y demás establecimientos militares; así como asesorar militarmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la construcción o establecimiento de nuevas vías generales de comunicación, en los trabajos de construcción en las vías generales de comunicación, en sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios; así como en lo que se refiere a los caminos que no siendo vías generales de comunicación, se encuentran dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas.

En materia de obra pública corresponde a la Secretaría de Marina la construcción y conservación de obras portuarias.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene encomendado el promover la construcción de obras de infraestructura en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con los sectores social y privado; así como construir, proyectar, rehabilitar, conservar o administrar los edificios de la Federación.

A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca le compete intervenir en aquellas obras que tengan por objeto el aprovechamiento de los recursos hidráulicos que corresponda realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o particulares.

Una de las Secretarías que realiza obra pública fundamentalmente es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que dentro de sus atribuciones encontramos la construcción y conservación de las vías de comunicación; como puentes, caminos, vías férreas, obras marítimas y de aeropuerto.

Otras de las Secretarías que intervienen también de alguna manera en la realización de la obra pública son las

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y de Educación Pública, entre otras.

En algunas ocasiones no es una sola Secretaría la relacionada con la obra pública sino que se da la participación de varias; lo mismo sucede con los Gobiernos de algunos Estados por lo que se podrán constituir comisiones intersecretariales, que podrán ser permanentes o transitorias, asimismo se podrán celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos estatales y municipales.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.

### 2.3 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

En esta Ley se hace referencia a las fases de planeación, programación y presupuestación de la obra pública que realizan las entidades paraestatales, así como a algunos funcionarios que intervienen en ella.

Dentro de la programación y presupuestación corresponde a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las actividades del sector correspondiente; así los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales.

La programación, como fase de la obra pública, en las entidades paraestatales formará parte del programa institucional que contienen los objetivos, metas y resultados que debe alcanzar la entidad.

Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al

Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, serán los encargados de aprobar los programas y presupuestos, sus modificaciones, aprobar de acuerdo con las leyes aplicables el Reglamento de esta Ley; las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas.

Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de los funcionarios nombrados por la misma intervenir como órgano de vigilancia en el desembolso en el rubro de inversión, que es el que corresponde a la obra pública.

El Reglamento de la Ley en estudio señala que las entidades paraestatales se regirán por los programas sectoriales, programas institucionales que las mismas

formulen y aprueben sus Órganos de gobierno. en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la ejecución de los programas a que se refiere el párrafo anterior. las entidades elaborarán programas anuales. a partir de los cuales deberán integrarse los proyectos de presupuesto anual respectivos.

Por lo que se refiere a la presupuestación las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (conforme a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992). debiendo ser aprobados. previamente. dichos anteproyectos por sus órganos de gobierno y remitidos a la propia Secretaría a través de su coordinadora sectorial. con el fin de que se integre al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. que conforme a la legislación será remitido para su aprobación a la Cámara de Diputados.

2.4 Ley Federal de Instituciones de Fianzas y el Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a través de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros.

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se relaciona con la obra pública ya que las personas físicas y morales que participen en las licitaciones públicas deberán garantizar su proposición, en el procedimiento de adjudicación, entre otras, mediante cheque cruzado o fianza otorgada por Instituciones debidamente autorizadas, de igual manera cuando ejecuten obra pública o presten servicios relacionados con la misma, garantizarán la correcta inversión de los anticipos que en su caso reciban y el cumplimiento de los contratos, y al entregar los trabajos o prestar los servicios deberán sustituir la de cumplimiento por otra de vicios ocultos, estas garantías se constituyen mediante fianza que será a favor de la Tesorería de la Federación, la Tesorería del Distrito Federal o Tesorería de los Estados y Municipios de los Estados según corresponda, por lo que deberán ajustarse tales fianzas a lo dispuesto en esta Ley y en caso de que se pretenda hacer efectiva la fianza se debe atender a lo dispuesto por el artículo 95 del Reglamento del mismo, ya

que este señala el procedimiento que debe llevarse a cabo y los requisitos del mismo.

## 2.5 Ley de Planeación.

En esta Ley se encuentran las disposiciones que en materia de planeación deberán observar los diversos organismos que conforman la Administración Pública, señalando como objeto de la misma establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional Democrática: las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las Entidades Federativas, conforme a la legislación aplicable, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del Plan, y los programas a que se refiere esta Ley; y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

A través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se llevarán a cabo los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales, así como verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como también los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan, y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, entre otras de sus funciones.

Dentro de esta Ley se establece la participación que tendrán las dependencias y entidades para llevar a cabo la consecución de los fines del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsable de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán

ai conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para la realización de las acciones previstas en el Plan el Ejecutivo Federal podrá concertar con los particulares o grupos sociales interesados a través de convenios o contratos, mismos que se considerarán de derecho público, en esta esfera se encuentra el contrato de obra pública.

#### **2.6 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.**

Uno de los aspectos necesarios para llevar a cabo la obra pública, lo constituye el presupuesto y es precisamente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como su Reglamento los que se ocupan de él.

El gasto público federal se divide en gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, para expresar las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señala.

Uno de los aspectos importantes es que en casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que se celebren contratos de obra pública, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsiguientes, indico que es importante por que debido a ello se dan muchos casos de rescisión a los contratos pues en ocasiones el contratista no soporta la carga de ejecutar una obra sujeta a la condición de que se cuente con los recursos correspondientes.

También se señala en esta Ley y acorde con la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren. El

propio Ejecutivo determinará las excepciones cuando a su juicio estén justificadas. La Tesorería de la Federación será la beneficiaria de todas las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal.

En el Reglamento de esta Ley se prevé que la programación, presupuestación del gasto público federal comprende las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requiera para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas.

## 2.7 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Con fecha 30 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que abroga a la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980; así como a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con

Bienes Muebles, publicada el día 8 de febrero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación. Esta nueva Ley entró en vigor el 10. de enero de 1984.

La creación de esta Ley se debe entre otras causas a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Al igual que la Ley anterior considera como obra pública, lo siguiente:

La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles; los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, los relativos a las investigaciones, asesoría y consultorías especializadas, la dirección o supervisión de la ejecución de las obras, los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse, y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo; los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total; los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas, mejoramiento del suelo.

subsuelo, desmontes, extracción, y, aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en suelo o en el subsuelo; instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos; los trabajos de infraestructura agropecuaria, y todos aquellos de naturaleza análoga.

Por lo que se incorporó en esta Ley, a los servicios relacionados con la obra pública como obra pública pura, además se da la figura de los proyectos integrales que no estaban previstos en la Ley anterior.

Se establece también que la aplicación de esta Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.

Uno de los aspectos importante es que se podrá pactar cláusula arbitral en los contratos respecto de aquellas controversias que determine la Secretaría (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

También se prevé que las dependencias y entidades a más tardar el 31 de marzo de cada año, pondrán por escrito a disposición de los interesados, sus programas anuales de obra pública, en este caso que puede resultar muy interesante para los contratistas puesto que podrán saber

de acuerdo a su capacidad en que obras podrán participar, sólo que este programa no implica compromiso alguno para la dependencia ya que únicamente es de carácter informativo.

En la Ley anterior se manejaban tres modalidades en la contratación de la obra pública que eran: a) convocatoria pública, b) por invitación a cuando menos tres contratistas y c) adjudicación directa, y en la Ley vigente los únicos procedimientos son la licitación pública y la invitación a cuando menos tres contratistas y por adjudicación directa.

Otro de los aspectos importantes con relación al Tratado de Libre Comercio, es que señala que las licitaciones podrán ser nacionales e internacionales, serán nacionales cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana e internacionales cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeros, y solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio conforme a los tratados, que los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra o bien ésta sea financiada con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Conforme a la Ley vigente las convocatorias se publicarán simultáneamente además del diario de circulación nacional y de la Entidad Federativa donde se vaya a ejecutar la obra, en el Diario Oficial de la Federación (lo que no era obligatorio en la Ley anterior ya que solo se publicaba en un diario de circulación nacional y en el de la Entidad Federativa en que se realizaría la obra); y a ésta convocatoria se le adicionó la indicación de si la licitación será nacional o internacional y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las propuestas o indicaciones de si podrían subcontratarse partes de la obra.

Se suprime además la etapa de inscripción de los participantes, y se establece el plazo de 40 días naturales para la presentación y apertura de ofertas.

Se establece que los plazos y otros aspectos de la convocatoria se podrán modificar con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones.

Otra de las innovaciones es que se presentan dos sobres cerrados los que contienen la propuesta técnica y la económica, en la anterior sólo se presentaba una y por ende sólo una propuesta que cubría los aspectos técnicos y económicos.

De acuerdo a la Ley vigente se hará del conocimiento general por medio del Diario Oficial de la Federación al participante ganador.

En el artículo 38 se da una excepción de no presentar las garantías de anticipo y cumplimiento en obras que de realizarse bajo un procedimiento de licitación pública podrían afectar la seguridad de la Nación y comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal o en los casos del procedimiento de invitación restringida o adjudicación directa cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en este caso queda la pregunta en que forma se garantizará el cumplimiento del contrato.

En el artículo 41. se amplían los casos en que no podrán participar las personas físicas o morales que deseen contratar con la Administración Pública y en estos casos encontramos a aquellos contratistas a los que les fue rescindido un contrato por causa imputable a los mismos en más de una ocasión con una imposibilidad de participar en contratos de dos años o cuando se trata de un incumplimiento con dos o más Dependencias la sanción es de un año.

Se establece que en el procedimiento de contratación de obra pública se optará para que en igualdad de condiciones se decida por el empleo de recursos humanos del país y por la utilización de los bienes y servicios de procedencia nacional.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley en comento la apertura de proposiciones se lleva en dos etapas: la técnica y la económica. cuando no cumpla algún participante con los requisitos marcados en la etapa técnica no se procederá a la apertura de su sobre en la etapa económica y será desechada su propuesta.

Se establece que los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a precio alzado.

Otro aspecto innovador es que el fallo puede darse por escrito a cada uno de los participantes.

Respecto al clausulado que citaba el artículo 40 del Reglamento de la abrogada Ley, se le adicionó al contrato la forma en que el contratista reintegrará los pagos que en exceso hubiere recibido y los procedimientos por los que se podrán resolver las controversias futuras y previsibles.

Se señala también que la adjudicación del contrato deberá formalizarse dentro de los 30 días naturales siguientes al de la adjudicación.

Este ordenamiento da la posibilidad de que los convenios en los que era necesario que fueren autorizados por el Titular de la dependencia o entidad, pueda ahora ser autorizado por el Oficial Mayor o su equivalente en las entidades; sin embargo la información de celebración de este tipo de convenios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es función indelegable del Titular.

En la presente Ley se establece el fundamento para la celebración de convenios de terminación anticipada, situación no prevista en la Ley abrogada; indicando que en este caso la dependencia o entidad pagará al contratista los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, este convenio procederá cuando concurren razones de interés general o bien por caso fortuito o fuerza mayor, necesitándose en este último caso que lo solicite a la dependencia o entidad.

Se requiere, en caso de rescisión, convenio de terminación anticipada o suspensión de las obras, se informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la -----  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en

el último día de cada mes los actos llevados a cabo en el mes inmediato anterior.

En la forma de garantizar los defectos o vicios ocultos o cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido el contratista se hacía mediante fianza del 10% y de conformidad con la Ley vigente se puede optar por dicha fianza o bien presentar carta de crédito irrevocable por el 5% en fideicomisos constituidos para ello, estos podrán retirarse y sus respectivos rendimientos transcurridos doce meses, este porcentaje es en relación al monto total de la obra.

El artículo 82, se limita a aquellas operaciones que se realicen por invitación restringida, las que no podrán exceder del 20% de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal; y dentro de este mismo artículo se cita uno de los aspectos más importantes que es el que los servicios relacionados con la obra pública estarán sujetos a los montos que el Presupuesto de Egresos de la Federación señala para adquisiciones, arrendamientos y servicios; por lo tanto se deberá licitar también a los servicios relacionados con la obra pública, lo que en la Ley anterior no sucedía pues estos se adjudicaban directamente.

Así mismo se disminuye el término fijado para que el contratista expusiese lo que a su derecho conviniera en el caso de una rescisión administrativa que era de 20 días hábiles, y que actualmente será de no menor de diez.

#### 2.8 Código Civil de 1928.

El Código Civil, en la obra pública es de aplicación supletoria, así lo determina la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 13 y a la letra dice:

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

#### 2.9 Código Federal de Procedimientos Civiles.

Al igual que el Código Civil el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria tal como lo dispone el artículo antes citado.

## 2.10 Plan Nacional de Desarrollo.

Con fecha 31 de mayo de 1995 se publicó el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

Se cita en el Plan que en materia de salud y en relación con la obra pública que en los sistemas estatales y municipales de salud podrá estimularse la participación activa de la población. Para acercar los servicios públicos de salud a cada comunidad es necesaria su descentralización total. La participación municipal será también fundamental. El Programa Municipio Saludable alentará la participación de los ayuntamientos en acciones tales como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales.

Respecto al impulso a la participación comunitaria e individual en las diferentes fases de la política urbana promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios. También se buscará que los inversionistas privados sumen sus esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la prestación de los servicios públicos que decida mediante la concertación pública.

En el área de vivienda, es indispensable promover el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. Se dará apoyo con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica. El reto es mejorar la vivienda de los sectores menos favorecidos. Se promoverá el uso de materiales tradicionales para abaratar el costo en la conservación y el mejoramiento de viviendas.

En la medida que las condiciones presupuestales lo permitan, se buscará participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas de mejoramiento de vivienda. Aprovechando las experiencias de los últimos años relativas a la integración de cajas de ahorro, y a

partir de los fondos fiscales destinados a la producción o a la vivienda, se fortalecerá la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.

La integración efectiva de los grupos menos favorecidos requiere, en primer lugar, contar con un nivel mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos, como agua potable y drenaje. En todas estas acciones se evitará el deterioro ecológico.

La dimensión de los retos implica mejorar el servicio de agua potable, incrementar el tratamiento de aguas residuales y aumentar la capacidad de instalar agua potable. Se dotará de agua potable y alcantarillado a un mayor número de comunidades de menos de ochenta mil habitantes, de manera que para el año 2000 la mayoría de las localidades que van de cien a ochenta mil habitantes cuenten con estos servicios.

Aumentar las capacidades personales de la población no es suficiente si no existen oportunidades reales para el trabajo y la producción. Los apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Estos programas generarán beneficios a la colectividad, al crear

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen.

En el período 1995-2000 se dará decidido apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras alimentadoras, así como a los trabajos de conservación de las ya existentes.

Dentro de la planeación de la obra pública, se vigilará la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos, a fin de que puedan ser utilizados por parte de las personas discapacitadas, y se continuará la revisión del marco jurídico, para abordar y superar las limitaciones contenidas en el mismo, relativas a esta población.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.

Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura. Las más evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes. La ampliación, modernización y conservación de las carreteras federales no han podido ser atendidas con la misma velocidad que ha crecido la demanda. Muchas de ellas pasan a través de ciudades medianas e inclusive grandes, por falta de libramientos. Hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos. Existen regiones en que no se han construido enlaces transversales para mejorar la comunicación interregional. La red alimentadora presenta también claras insuficiencias, al igual que la red de caminos rurales, cuya extensión y condiciones de servicio son limitadas.

Los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos.

Este medio de transporte ha perdido, respecto a otros, volúmenes tanto de carga como de pasajeros y su red ha permanecido con la misma longitud durante décadas. La mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse.

En muchos casos, existen rezagos en conservación y el mantenimiento de aeropuertos, falta de capacidad de los edificios terminales y en las pistas y calles de rodaje.

Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

Será necesario modernizar y ampliar las carreteras troncales, sujetando la construcción de nuevos ejes a las necesidades de desarrollo interregional. Se continuará, la construcción de nuevas autopistas con capital privado que sean rentables desde un punto de vista social. Se propiciará una mayor concurrencia de los gobiernos locales y los beneficiarios en la planeación, construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras alimentadoras y caminos rurales de toda la República.

Con base en el nuevo marco jurídico, se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo será la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables y un proceso de privatización eficaz. Se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, para

fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial, comercial y turístico, propiciando mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para los trabajadores portuarios.

En electricidad, se aprovecharán las nuevas opciones que ahora ofrece el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución y para alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

En el caso de las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y las finanzas públicas. En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y financieros con que interactúen se sujetarán a las mismas reglas de competencia que rigen al resto de las empresas.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada

estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar las obras nuevas que demanda el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico se extenderán y fortalecerán los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y se extenderá la integración de consejos por cuencas hidrológicas.

Buscando proteger los suelos, se inducirán cambios en los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimiento con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener la erosión.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de aguas es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras

inconclusas; realizar las obras nuevas que demanda el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico se extenderán y fortalecerán los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y se extenderá la integración de consejos por cuencas hidrológicas.

Buscando proteger los sueldos, se inducirán cambios en los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener erosión.

El plan prevé la construcción de la infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo. Se terminarán las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 800 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

**2.11 Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.**

El Presupuesto de Egresos de la Federación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

El artículo 10. del Presupuesto mencionado señala:

Art. 10.- "El ejercicio y control del gasto público federal para el año de 1996 se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables en la materia".

Por lo anterior, la obra pública está sujeta a las disposiciones de este Decreto. En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1996 (que es en el supuesto que se encuentra la obra pública) se indica que se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos y obras en proceso, aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales y la capacidad instalada, por lo que, en igualdad de condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales, en la adjudicación de contratos de obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y

prestación de servicios; estimular los proyectos de coconversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción; así también los proyectos de inversión financiados con créditos externos. deberán estar incluidos en los presupuestos de las dependencias y entidades y sujetarse en su ejecución a los términos de las autorizaciones que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Concatenado a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se señalan los montos máximos para la contratación de obras por adjudicación directa e invitación a cuando menos tres contratistas.

Se establece que las dependencias y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de obras públicas, cuando no cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera se indican los montos máximos para la contratación de las adquisiciones, arrendamientos o servicios incluidos los relacionados con la obra pública que podrán adjudicarse directamente o mediante invitación a cuando menos tres proveedores por las dependencias o entidades.

### CAPITULO TERCERO

#### 3.1. Contratos que celebra la Administración Pública Federal.

Para iniciar el estudio de los contratos que celebra la Administración Pública, es importante señalar la definición de contrato: "el contrato es el acuerdo entre dos o más personas para crear o transmitir derechos y obligaciones. Esta concepción gramatical aparece en el derecho romano en el siglo I de la era Cristiana: sin embargo, su connotación jurídica se determina por primera vez en la recopilación de Justiniano publicada en el año 529 bajo el nombre de "Codex Justinianus", cuando al referirse al negotium contractum le dio el contenido jurídico que se conoce hasta nuestros días" (36).

La Administración Pública para llevar a cabo sus funciones requiere de la participación de los particulares a través de contratos y convenios, dado que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere para el logro de sus fines, sin embargo, al parecer los particulares en ocasiones son los más interesados en

---

Dr. Chirino Castillo, Joel. Derecho Civil III. Contratos Civiles. Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición, México, D.F. 1986, p. 15

contratar con la Administración Pública, en razón del volumen de los bienes o servicios que se proporcionan a los entes del Estado. En los contratos existe una coincidencia de intereses entre administración y los administrados que se canaliza a través de un procedimiento formal y desemboca en la realización de ciertas prestaciones y contraprestaciones por parte de la administración y los administrados contratantes. A esta serie de contratos que celebra la Administración Pública con los particulares se le ha dado el nombre de contratos administrativos, que se segregan del contrato civil, para crear una figura singular englobada dentro de una institución contractual general que va a tener dos manifestaciones: contratos sujetos a derecho privado y contratos sujetos a derecho público.

La aglutinación de una figura contractual propia para la administración y distinta de la contratación, se basa, en primer lugar, en el hecho de que los contratantes administrativos tienden siempre al interés público. El Lic. Rafael Martínez Morales, define a los contratos administrativos como "aquellos que celebra la administración a efecto de cumplir con un fin público, o que por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública" (37).

---

37. Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla, S.A. de C.V. 7a. edición, 1991. p. 121.

### 3.1 Contratos de Derecho Privado.

Como se anotó en páginas anteriores, el Estado requiere celebrar con los particulares ciertos contratos para el cumplimiento de sus funciones, como es la contratación de servicios profesionales para la realización de una tarea específica o bien que se requiera arrendar un inmueble para el asiento de sus oficinas, y en estos ejemplos observamos que no se sujeta al Derecho Público si no al Derecho Privado, señala el Dr. Acosta Romero, que en este tipo de contratos no es posible afirmar la absoluta igualdad de las partes, pues si la Administración Pública se sujeta a normas de Derecho Privado no deja de formar parte del Estado y éste no pierde su personalidad de Derecho Público, no siéndole aplicables los procedimientos de ejecución y apremio que se pueden invocar entre particulares (38). Sin embargo, se ciñe a las normas previstas para las relaciones entre particulares, dentro de estos contratos tenemos los siguientes:

a) Contratos de Arrendamiento.- Se celebran teniendo como objeto los bienes de dominio privado de la Federación o en una situación distinta bienes que los particulares arriendan al Estado.

---

38. Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición, México, D.F., 1987, p. 469.

b) Contratos de Prestación de Servicios Profesionales.- A esta figura del Derecho Civil recurren las dependencias y entidades de la Administración Pública, cuando un profesionista (profesional) va a realizar para ellas alguna tarea específica, y no desean por diversos motivos, el entablar una relación laboral con el poder público. También se recurre a este tipo de contratos cuando la Administración Pública es la que por razones presupuestales o de organización interna no considera o no le es conveniente extender nombramiento a alguna persona cuyos servicios requiere.

c) Emisión de Títulos de Crédito Unitarios y en Serie.- En este apartado, se incluye la emisión de títulos de crédito como parte de los contratos que celebra el Estado, tal acto no puede de modo alguno estimarse un contrato, pues su naturaleza es esencialmente unilateral.

d) Contratos de Sociedad.- Los contratos de sociedad se refieren a la constitución de sociedades mercantiles de Estado. La expresión contratos de sociedad es utilizada, en otro sentido, para designar a los celebrados por una sociedad civil o mercantil. También dentro de los contratos de sociedad se pueden incluir a las recientes ventas de paraestatales mercantiles.

Sobre estos tipos de contratos únicamente señalo sus características más importantes ya que no son motivo de estudio para el desarrollo del tema, además en el inciso D) de este capítulo señalaré la diferenciación doctrinal de los contratos sujetos a Derecho Privado y los contratos sujetos a Derecho Público (contratos administrativos en sentido estricto).

### 3.2. Contratos de Derecho Público.

Dentro de la actividad contractual del Estado, existen determinados actos celebrados por la Administración Pública a los cuales la doctrina los considera no sujetos a las reglas de Derecho Privado, sino que son regulados por el Derecho Público, concretamente por el Derecho Administrativo (contratos administrativos en sentido estricto) este tipo de contratos, como indiqué tienden siempre al interés público. De los intereses que en este contrato confluyen, el interés privado y el de la administración, el de ésta adquiere una clara prevalencia sobre los intereses privados.

No existe, en principio una igualdad absoluta de intereses entre las dos partes contratantes aparece en este caso la administración con ciertas ventajas.

Por otra parte la administración se encuentra sometida al principio de legalidad que impide que ésta pueda contratar libremente. otro aspecto en este tipo de contratos es que se trata de suministrar una cierta igualdad de oportunidades a los que deseen o estén en condiciones de contratar con la administración y por último el volumen importante de las materias en que la administración interviene por vía contractual y la reiteración de los contratos que efectúa. aconseja el establecimiento de esas formas particulares, y homologadas para que esta contratación masiva y reiterada pueda efectuarse con mayor facilidad. Por ello la contratación administrativa se perfila, por un lado, mediante la especial ampliación de las facultades de la administración contratante, y por otra la disminución de otras facultades con relación a las que le corresponderían de actuar íntegramente sometida al ordenamiento privado (39).

La ampliación de facultades y de poderes de la administración es consecuencia inherente a su situación privilegiada.

La administración se reserva la posibilidad de interpretar por sí misma los contratos en los que intervenga.

---

39. Mateo Martín. Ramón. Manual de Derecho Administrativo. novena edición. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1933. Pp. 463, 464.

resolviendo las dudas que ofrezca su cumplimiento: además la administración puede modificar unilateralmente los contratos, así como rescindirlos; entre otros aspectos la administración impone sus condiciones al contratista en el sentido de que esta podrá o no pasar por ellas, decidir contratar o no, pues no podrá alterar sustancialmente el contenido del contrato, situación no privativa de los contratos administrativos (en sentido estricto) ya que aparece en todos aquellos denominados de adhesión. Aunque las condiciones vengan estipuladas por la administración el contratista tiene una cierta autonomía, y en algunos casos, sobre todo en los concursos, cabe una cierta contrapropuesta por parte del contratista susceptible de ser incorporada al contrato.

Frente a la libertad de pactos del Derecho Civil, los contratos administrativos están sujetos a una regulación rigurosa, es decir los contratos suelen revestir ciertas características preestablecidas, de las que la administración no se puede salir, la administración viene sujeta a unos cauces obligatorios para desenvolver sus relaciones contractuales con los particulares y no es libre en cuanto a los trámites para el desarrollo del acuerdo de voluntades hasta cristalizar en un pacto definitivo a diferencia de lo que sucede con los particulares, realizar un llamamiento general para que pueda optar a contratar con cualquier persona que lo desee

y reúna las condiciones necesarias. El particular puede contratar con quien quiera y en las condiciones que desea, elegir a quien le parezca el contratante adecuado y quiera contratar con él. Otro punto es que la administración, bajo pena de nulidad de los contratos, debe contar con la suficiente cobertura financiera, es decir, un particular puede en principio obligarse aunque no tenga el patrimonio suficiente, si la administración contrata sin tener previsto previamente los recursos necesarios, sin existir consignación financiera el contrato puede ser invalidado (40).

### 3.3. Contratos Administrativos.

Dentro de los contratos administrativos tenemos:

#### 3.3.1. Contrato de Suministro.

En los contratos típicos encontramos el de suministro y el de obra pública, es el primero de ellos el que estudiaré en este apartado, iniciaré citando la definición del mismo.

El Lic. Martínez Morales, define al contrato de suministro

---

40. Mateo, Martín Ramón, Op. Cit., Pp. 458, 469.

como "aquel que celebra la Administración Pública con algún particular a efecto que éste le proporcione de una forma continua, ciertos bienes o servicios que el ente administrativo requiere para sus tareas" (41).

Lo dominante en este contrato es su carácter público, la prestación de interés público que constituye su objetivo, que según Jéze es lo que caracteriza al suministro, si tiene por objeto la entrega, sea periódicamente, sea en una vez, de cosas fungibles o no con destino a los servicios públicos, como contrato administrativo, es el fin público, o sea la vinculación directa con el servicio administrativo, y es esto cabalmente lo que justifica la posición de la administración pública frente al suministrador o proveedor (42).

El contrato que nos ocupa es sinalagmático y conmutativo. El suministrador se obliga a entregar una o más cosas, y la administración pública a pagarle el precio convenido. Sin embargo, debe distinguirse el contrato de suministro único, del contrato que tiene por objeto suministros múltiples o continuados. La situación del suministrador en el segundo caso es bien distinta del primero, ya que

---

41. Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 134.

42. Jéze, Gastón. Les Contrats Administratifs, Editorial de Palma, Paris 1927, P.43.

debe funcionar de manera regular y continua, colocando al suministrador en un verdadero cooperador del servicio público.

Consideran algunos que este contrato es aleatorio: y en realidad si no lo es en principio, puede resultar así. El suministro se hace por cuenta y riesgo del suministrador. La administración pública sólo está obligada al pago del precio, pero si es contrato de buena fe y por largo tiempo, durante el término de su ejecución pueden modificarse radicalmente las circunstancias económicas y políticas, lo que coloca al suministrador en una situación completamente imprevista; el factor alea no puede ser indiferente a la administración pública (43).

### 3.3.2 Contrato de Obra Pública.

La doctrina francesa considera la obra pública como el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público y con cargo a un ente público (44), en tanto que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, considera como obra pública: la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de

43. Szeisla, Rafael, Derecho Administrativo, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, 1953, Pp. 375, 376.  
44. Martínez Morales, Rafael, Op. Cit. p. 134.

bienes inmuebles: los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas, la dirección o supervisión de la ejecución de las obras, los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse, y los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo: los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total; los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas, mejoramiento del suelo, 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: instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos: los trabajos de infraestructura agropecuaria, y todos aquellos de naturaleza análoga.

El contrato de obra pública es bilateral y a título

oneroso es también conmutativo (45). ambas partes -la administración pública y el contratista- se obligan a prestaciones que se estiman equivalentes. El contrato es principalmente conmutativo y eventualmente aleatorio. Y es conmutativo por que la extensión de las prestaciones a que las partes se obligan son ciertas, a diferencia de los contratos aleatorios.

Pero los precios fijados por la administración son generalmente unitarios, y como en atención a ellos el contratista ha debido prever su ganancia o pérdida, de ahí que esa rigidez de precios de al contrato un carácter en cierto modo aleatorio. En efecto, los precios de los materiales y los de la mano de obra pueden aumentar o disminuir, y de ahí que también pueda resultar un pérdida o ganancia equivalente, por otra parte el objeto del contrato puede ser modificado desde el principio hasta el fin de ella, por lo que puede decirse que la prestación a que está obligado el contratista sólo es determinada originariamente, pero luego puede modificarse, pues la administración, manteniendo durante la ejecución de la obra en una constante subordinación técnica al

---

45. En los contratos a título oneroso se distinguen los conmutativos de los aleatorios, por eso importa determinar a que clase pertenece el de la obra pública. Sin duda el contrato de obra pública participa de los caracteres de ambos, y como estos puede acortarse, en mayor o menos grado, según intervenga el factor alea, de ahí que algunos consideren que es contrato de carácter conmutativo, al paso que otros lo consideran aleatorio.

contratista, amplía o reduce el proyecto de la obra que es objeto del contrato (48).

Son sujetos de la relación contractual: a) la Administración Pública necesariamente y que obra como persona jurídica administrativa; b) el contratista, que tiene una determinada calidad legal, pues el contrato de obra pública se celebra intuito personae, lo cual se deduce no sólo de la naturaleza del contrato sino también su régimen legal. Además de la capacidad para contratar y los requisitos especiales que la administración pública puede establecer, el contratista no debe estar afectado por ciertas causales de inhabilitación.

En cuanto el objeto lo constituye la obra pública, que es la característica determinante que le da el carácter de administrativo.

#### **3.4. Criterio doctrinal de diferenciación respecto de los contratos que celebra la administración.**

Son diversas las opiniones que se han vertido en relación a los contratos que celebra la administración es decir aquellos que celebra en el ámbito del Derecho Público y

---

48. Grelba, Rafael, Op. Cit. Pp. 332, 333.

aquellos que se circunscriben en el Derecho Privado. Toda la polémica se alimenta sobre la inicial contradicción que parece darse en pretender insertar en el Derecho Público la figura por excelencia del Privado, el contrato, figura que parece difícilmente conciliable con las notas que tradicionalmente vienen marcando el Derecho Público, la desigualdad de las partes, la autoridad imperativa de la administración, el poder de mando, la prerrogativa. Refiriéndose a la expresión misma de contrato administrativo, Giacometti señala que existe una una "contradictio in ajecto" en el término contrato de Derecho Administrativo ya que el contrato, en frase de Mayer, crece solo sobre el suelo de la igualdad, en tanto que la administración siempre manda unilateralmente (47).

En Derecho francés y en el Derecho español la discusión esta hoy centrada en si los contratos administrativos son o no sustancialmente distintos de los contratos civiles, no ya en si son o no verdaderos contratos, que todos lo aceptan llanamente.

Se señala en la doctrina que es típico de los contratos administrativos el que contengan cláusulas exorbitantes, es decir en las cuales la administración pública, tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el

---

47. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramon. Editorial Civitas, 3a. edición, Madrid 1990, P. 631.

principio tradicional del Derecho Civil de igualdad de las partes en un contrato. No existe en principio una igualdad absoluta de intereses, entre las dos partes contratantes: prevalecen los intereses colectivos que la administración actúa. La administración aparece consecuentemente en una posición de ventaja con más prerrogativas y poderes que la otra parte contratante, y ello en función del más importante rango que tutela.

Al respecto Jáze señala que los contratos civiles suponen esencialmente la existencia de los contratantes en pie de igualdad, mientras que en los contratos administrativos las partes se reconocen desiguales, en la medida de que una de ellas representa el interés general, el servicio público y la otra solamente puede exhibir su propio y singular interés (48).

Miguel Angel Bercaitz, considera que los efectos de los contratos administrativos no solo son entre las partes, sino que también afectan a los terceros que han intervenido en la formulación del contrato. Lo pactado entre la Administración Pública y el contratante surten efectos respecto del usuario, del servicio y la obra, o de los contribuyentes beneficiados, según las cosas. Es característico de esta clase de contratos administrativos

---

48. García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón.  
Op. Cit. P. 651.

extender sus efectos a personas que no entraron en su formación (49).

Algunos autores consideran que en el contrato administrativo tiene que concurrir típicamente un contrato de adhesión en el cual las cláusulas están previamente determinadas por la autoridad y que el particular únicamente exprese su voluntad en obligarse sin condiciones. Además, en este aspecto el contrato administrativo se sustrae al régimen ordinario para cumplir con las finalidades que persigue el Estado al realizarlo. Aún en este aspecto se necesita el concurso de la voluntad del contratante para que se lleve a cabo el contrato.

Otro de los aspectos citados por la doctrina es el denominado hecho del principio o factum principis (ius variandi) que permitiría a la administración modificar unilateralmente el contrato, así ésta tiene la facultad de dejar sin efecto al contrato administrativo en caso de su incumplimiento o en el supuesto de que las necesidades colectivas o el interés general así lo requiera, de variar las condiciones y circunstancias del contrato dentro de ciertos límites (50).

---

49. Citado por Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. P.476.  
50. García de Enterría Eduardo y Fernández, Tomás Ramón  
Op. Cit. p. 363

"De este modo es paladino que de lo que se trata cuando se invoca un hecho del principio modificador del contrato administrativo es de la aparición de potestades administrativas que se mueven en un plano superior y supraordenado al que es propio de la actividad contractual, potestades que ésta nunca ha podido influir o limitar y que pueden romper no solo los contratos de la administración, sino también y esto parece decisivo, los contratos ajenos o inter-privatos (también pues en los contratos inter-privatos se puede presentar con absoluta normalidad un factum principis: una expropiación, una alteración legislativa que haga legalmente imposible el cumplimiento o que altere las bases del contrato, etc.), así como cualquier otra situación jurídica positiva" (51).

La confusión ha venido por que en los contratos administrativos se produce una entidad subjetiva entre la administración como titular de esas potestades y como contratante, pero siendo evidente la calidad con que actúa en uno y otro supuesto el equivoco puede deshacerse fácilmente.

La prerrogativa del poder público por excelencia con que la administración cuenta en sus contratos administrativos es, sin duda ninguna, el privilegio de la decisión

---

51. Ibidem. P. 664

unilateral y ejecutoria, previa al conocimiento judicial, que impone al contratista el deber de su cumplimiento inmediato con la carga de impugnación, si está disconforme con su legalidad. En virtud de este formidable privilegio, la administración puede decidir ejecutoriamente sobre la perfección del contrato y su validez, la interpretación del contrato, la realización de las prestaciones debidas por el contratista (fondo, tiempo y forma), la calificación de situaciones de incumplimiento, la imposición de sanciones contractuales en ese caso, la efectividad de estas, la prórroga del contrato, la concurrencia de motivos objetivos de extinción del contrato, la recepción y aceptación de las prestaciones contractuales, las eventuales responsabilidades del contratista durante el plazo de garantía, la liquidación del contrato, la apropiación o devolución final de las fianzas.

"Inversamente, el contratista no solo está vinculado por esas decisiones a reserva de recurso expost (recurso a interponer por las vías propias del derecho administrativo, con plazos extraordinariamente fugaces y perentorios) contra las mismas, sino que cuando pretenda que se produzca cualquiera de sus efectos incluso cuando se trate de un incumplimiento de la administración, tiene

la carga de solicitar de ésta la resolución pertinente" (52).

Otro de los criterios es el objetivo o intrínseco: conforme a los autores que adoptan este criterio para calificar a un contrato como administrativo, deberá atenderse a que el propio contrato sea de interés público, es decir que satisfaga una necesidad colectiva, circunstancia que lo identifica con el servicio y la utilidad pública, ya que mediante el servicio público se pretendía revestir de naturaleza administrativa al contrato de un servicio público que el particular ejecutaba directamente, sin embargo esto no es determinante, ya que con la aparición en Francia, de los servicios públicos industriales y comerciales, los cuales se encuentran sujetos al Derecho Privado. Por otra parte la utilidad pública, es un concepto subjetivo y muy elástico, además no siempre en los contratos administrativos se persigue la utilidad pública, pero si se despega al contrato la finalidad de lucro y se atiende al interés público, tendremos un criterio razonable para identificar al contrato administrativo (53).

Respecto al régimen a que están sujetos se ha sostenido

---

52. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramon Op. Cit. p. 662.  
53. Martínez Morales, Rafael. Op. Cit., Pp. 124-125.

que la diferencia de régimen entre los contratos administrativos y los contratos civiles celebrados por la administración obedece a que en los primeros ésta obra

como poder mientras que en los segundos obra como persona jurídica. tesis que implica un desplazamiento de la cuestión que trata de resolverse hacia este punto: la de precisar las razones por las que en unos casos el Estado interviene como poder y en otros como persona jurídica. De acuerdo con otras opiniones la diferencia de régimen en las dos clases de contratos que venimos considerando se debe a que en los de Derecho Público el objeto es diferente al de los de Derecho Privado, que en aquellos lo constituye una obra pública o un servicio público "que es en definitiva, el interés social" (54).

Puntualiza el Lic. Gabino Fraga "así como la finalidad diferente es motivo para que dentro del mismo Derecho Privado se clasifiquen los contratos en civiles y mercantiles y que estos últimos queden sujetos a un régimen legal diverso del que se aplica a los primeros, así los contratos que el Estado celebra con fines especiales, distintos de los que persiguen los particulares en sus relaciones civiles o mercantiles.

exigen por la misma razón, un régimen jurídico especial" (55).

El Estado tiene encomendadas las atribuciones indispensables para satisfacer por medios de que no disponen los particulares, necesidades colectivas inaplazables; que por consecuencia debe existir un régimen especial que es precisamente el que constituye el Derecho Público, que se inspira en el propósito de que las necesidades generales sean satisfechas en una forma eficaz, continua y regular.

55. García, Oviedo. Derecho Administrativo. p. 287.

## CAPITULO CUARTO

### Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública.

La planeación, programación y presupuestación son etapas fundamentales de la obra pública, tales etapas son previas a su realización y sin ellas no sería posible la ejecución de la misma, razón por la cual pasará al estudio de cada una de ellas.

#### 4.1. Planeación

La planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos (56).

En el artículo 25 Constitucional se mencionan las actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo Nacional. Estas consisten en planear, conducir,

-----  
56. Andrade Sánchez, Eduardo. Art.25 Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República. Quinta Edición, México 1994, p. 118.

coordinar y orientar la actividad económica.

Para hacer más explícitas estas funciones, se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. Esta parte señala que es el interés de la sociedad el que en cada momento determina las actividades que deban ser reguladas de manera específica o fomentadas prioritariamente (57).

Por tanto en este artículo se establece la planeación como actividad rectora del Estado, sin embargo es el artículo 26 Constitucional el que en forma definitiva regula la planeación.

Art. 26.- "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerán las aspiraciones

y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas o induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Este concepto corresponde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la planeación; la complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlas.

En este artículo se señala como responsabilidad del Estado organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía. Entendiéndose por solidez la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas. Corresponde al Estado otorgar a las actividades sociales un lugar dentro del desarrollo que se propone, de ahí que debe especificarse el planteamiento de prioridades, esto es, determinar cuales objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuales posteriormente.

Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que no se encierre en formulas permanentes, sino que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual. Debe tener también un propósito de permanencia por que los fines especificados para el desarrollo nacional implican la necesidad de acciones continuadas que, sin perder de vista las necesidades que se modifican mantengan la prosecución de los objetivos planteados. La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población; que no por pretender llegar a una meta concreta se abandone o se posterguen demandas de los diferentes grupos y clases sociales.

Se demanda que el ejercicio de la planeación sea democrático o sea, que participe en él el pueblo. En el plan y los

programas de desarrollo se deben recoger las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores (58).

A partir de la participación que la Constitución señala, debe formularse el plan correspondiente; instrumentarse, es decir, llevarse a la práctica, controlarse, que significa el mantenimiento de dispositivos de verificación durante el curso de la aplicación del plan, y evaluarse, que implica fijar criterios para determinar cada cierto tiempo si se ha logrado el ascenso propuesto o no.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, y se defina que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho Plan" (59).

El propio artículo prevé que deberán determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos,

-----  
58. Andrade Sánchez, Eduardo. Art. 26 Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, op. cit. P. 122.

59. Ibidem. P. 122

para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismos de ésta la coordinación con otro plano del Estado Mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios (60).

No se trata con la planeación económica de hacer programas arbitrarios e inflexibles; no se trata de hacer dogmas para el futuro. Se trata sí, de desarrollar el instrumental de análisis económico que permita al Estado asegurar el logro de los objetivos fundamentales del mexicano: ocupación, estabilidad, ampliación de sus oportunidades en su vida material y cultural, equidad social y libertad.

La planeación económica implica una acción racional en la que las decisiones se toman al menos con el conocimiento o la previsión de sus implicaciones en múltiples campos y aspectos de la vida de la nación. Es un esfuerzo de organización-coordinación con objetivos definidos.

Desde luego esta planeación es un esfuerzo de cuantificación por un lado, de lo que el país dispone en su haber y, por otro, de las formas en que el resultado de éste esfuerzo se distribuye entre la población para ser a su vez fuente de

-----  
60. Novoa, Carlos. Planeación Económica de México, Revista de Economía, México, D.F. enero de 1952.

gasto, ahorro o de inversión.

#### 4.2. Programación.

En el Seminario de Clasificación de la SEPAL, celebrado en Santiago de Chile en 1962 se definió al programa como "el instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el que se establecen objetivos o metas, cuantificables o no, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con costo global y unitario determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno; el programa es una nómina ordenada de las cosas que se harán y conforme a lo señalado por la CEPAL es la forma concreta de llevar a la práctica una política determinada. Para ello se fijan las metas dentro de un determinado período de tiempo y luego se formulan los programas de trabajo de duración corta, generalmente un año, con la estimación de los costos y los recursos necesarios para atenderlos, mediante un presupuesto" (61).

61. Fuente consultada Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Drosbll. S.A., Argentina, Buenos Aires, Pp. 42-55.

La programación esta siempre proyectada hacia el futuro, no se proyectan acontecimientos pasados o eventos actuales, estos serán objeto de atención en cuanto representen el futuro de una programación precedente, o bien si el conocimiento del pasado y del presente se considera necesario para una más adecuada programación precedente, o bien si el conocimiento del pasado y del presente se considera necesario para una más adecuada programación de acciones futuras, la característica más sobresaliente de la programación esta en la proyección del pensamiento al futuro y se programan solo aquellas cosas que se consideran sujetas a nuestro control, o al menos sometidas a una determinada influencia nuestra.

Las relaciones entre programación y acción posible es la presunta existencia, inmediata o futura, de la facultad de obrar, sea en aquel que proyecta, sea en la persona u organismo a que el proyecto sirve (62).

Otra característica es que se presume la existencia, para cualquiera que sea el tipo de proyección, de una zona de libre elección, una esfera discrecional dentro de la que el sujeto tenga la facultad de elegir al menos entre dos, si no más, tipos alternativos de acción.

---

62. C. Mashor, Frederick, Salvatore, Cimmino. Procedimientos Administrativos. Ediciones Rialp, S.A. Abril 1961. Pp. 308-309.

Una ulterior premisa consiste en la posibilidad de inspirarse, en la elección, sobre criterios que se presumen mejores, o en todo caso menos perjudiciales para el logro de determinados fines. En cuanto tal, la actividad de programación es siempre finalista, dirigida a la persecución de un cierto fin, o bien tenderá a provenir oventos tomidos. Ello significa que la mayor parte de dichas acciones se conciben en el intento de mover hacia un fin deseado, o de alejarse de un fin determinado; las acciones así programadas raramente coinciden con la suma de valores o fines que las han motivado, siendo lícito rastrear en ellas la presencia, por una parte, de valores negativos (costos) y, de otra, de valores positivos (productos) (63).

Programar viene a ser un medio para considerar, confrontar, valorar y sintetizar los elementos de valor que más de cerca se relacionan con un determinado problema o situación.

Considerando las acciones proyectadas en función de la realización de determinados fines, se deduce de ello que el punto central de toda actividad de programación no está representado por las acciones alternativas, sino por las consecuencias de tales acciones, expresadas en términos de

---

63. C. Mashor, Frederick, Salvatore, Cimino. Op. Cit. P. 310

valor, ello lleva a presumir la existencia de una relación de causa-efecto.

Los efectos o consecuencias pueden considerarse a la luz de dos específicas dimensiones. La primera es la de profundidad, asociada a la dimensión temporal. Toda acción tiene una consecuencia inmediata, o bien un efecto originado directamente por ella, eventualmente, después, la misma producirá un número de consecuencias secundarias, derivadas a su vez de aquellas inmediatas.

La segunda dimensión, en relación a la que pueden considerarse los efectos, es la extensión. Las consecuencias de una acción pueden, en efecto, observarse en un solo sector del ambiente social en que se produce; pero puede además considerarse en los efectos consecuenciales que se verifican fuera de aquel determinado ambiente social.

La programación, supone una reflexión consciente y una valoración anticipada de las consecuencias de determinadas acciones a cumplir, y podrá juzgarse buena en la medida en que tales consecuencias se hayan valorado en profundidad y extensión, así como en el grado de precisión con el que dichas consecuencias se hayan previsto (64).

-----  
64. *Ibidem.* Pp. 312,313

Es este un modo de formular dos principios admitidos en la actividad de programación. Uno de ellos consiste en la totalidad del procedimiento, es decir, la tendencia por este último a considerar todos o al menos el mayor número posible de los factores de influencia respecto de todas y cada una de las acciones hipotizadas. El otro principio consiste en la elaboración de programas dirigidos, no solo al inmediato futuro, sino concebidos en relación a situaciones futuras más lejanas (65).

#### 4.3. Presupuestación.

El presupuesto es un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previstos para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo a las prácticas y leyes que rigen su preparación. Una vez preparado es sometido a consideración de la Cámara de Diputados (artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y con su aprobación se contará con un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país.

-----  
65. Ibidem. P. 313.

El presupuesto es, un procedimiento en el que se sintetizan las más detalladas y específicas actividades de gobierno en instancias políticas generales, los fines del presupuesto consisten en ofrecer a la administración el medio necesario para realizar las directrices generales según criterio legal, honesto y eficiente. En orden a esta función, el presupuesto:

- a) suministra la base jurídica para cualquier gasto público;
- b) proporciona el esquema necesario para la contabilidad estatal y la responsabilidad contable;
- c) hace posible el reexamen sistemático de las operaciones internas desde el punto de vista de la eficiencia y de la economía;
- d) facilita la delegación de responsabilidad y autoridad tanto sobre el plano operativo como sobre el financiero, ofreciendo además los medios para un control desde lo alto.

La actividad de presupuesto es una aplicación concreta de criterios contables a la programación. Ello nos obliga a considerar los dos aspectos de un libro mayor, ingresos y gastos, lo que deberá ser hecho y lo que representa el costo de cada operación. Parece por consiguiente, que el procedimiento de preparación del presupuesto debe presumir

la existencia de una especie de programa general de actividad (66).

El procedimiento presupuestario constituye una operación bastante compleja y vasta, mucho más cuando se trata del presupuesto del Estado que del de una sociedad privada, teniendo en cuenta la relevante participación del poder legislativo y de la opinión pública en la preparación de los estados de provisión de la administración.

Las fases principales que constituyen el itinerario del presupuesto son las siguientes: provisión de los gastos, revisión e integración administrativa, revisión y aprobación legislativa, ejecución y control, y revisión final de cuentas (67).

Los conceptos de planeación, programación y presupuestación se encuentran ligados entre sí, por ello a continuación señalaré brevemente la mecánica que se sigue para la consecución de los procedimientos señalados en la obra pública.

Se parte de un plan, es decir del Plan Nacional de Desarrollo en el que se precisarán los objetivos nacionales,

-----  
66. C. Masher, Frederick, Salvatore, Cimmino, Op. Cit. Pp. 400-407.  
67. Ibidem. P. 114.

estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá provisiones sobre los recursos asignados a tales fines. Este plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; para la ejecución del Plan y los programas indicados en las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos, de política económica y socialmente correspondientes.

Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando:

Los estudios de preinversión que se requieren para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra; los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio; las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra; los resultados previsibles; la calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación; las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra; las investigaciones, asesorías,

consultorias y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios; la ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra; los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y las demás provisiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.

Además de las consideraciones anteriores están obligados a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Después se procede a la elaboración de los planes y proyectos de cada obra pública, para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará a más tardar el quince de marzo de cada año, las normas y lineamientos que deberán observar las entidades en la elaboración de sus programas, éstos programas serán enviados a la misma Secretaría en los plazos que ésta señale. Una vez que se cuenta con los

programas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará a las entidades, a más tardar el 15 de junio de cada año las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, los que serán enviados a la citada Secretaría a más tardar el 20 de julio de cada año.

La Secretaría queda facultada para formular el proyecto de las entidades, cuando no lo sea presentado en los plazos que al efecto se los hubiere señalado.

Finalmente corresponde a la Cámara de Diputados conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1.º de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas, a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se indiquen.

## CAPITULO QUINTO

### 5.1. Formas de ejecución de la Obra Pública.

La realización de la obra pública puede ser a través de la contratación, es decir con la participación de los particulares en su ejecución o bien por administración directa, cuando la propia administración pública cuenta con los medios y recursos necesarios para ejecutarla.

#### 5.1.1. Mediante contrato de Obra Pública:

El contrato de obra pública puede ser bajo la modalidad de precios unitarios o a precio alzado, con la Ley anterior existía además el contrato de Servicios Relacionados con la obra pública, pero con la ley vigente los servicios relacionados con la obra pública pasaron a formar parte de lo que se considera obra pública pura.

#### 5.1.2. Los contratos de obra pública se clasifican en:

a) A precios unitarios y tiempo determinado.

En este caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo determinado.

b) A precio alzado.

En este caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajuste de costos y, por tanto, a contrario sensu, los contratos a precios unitarios si aceptan modificaciones en monto y plazo y ajuste de costos cuando se presenten, es decir, cuando ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado.

**5.1.3. Elementos y requisitos de la Obra Pública.**

Como señalé en el capítulo anterior, para la realización de la obra pública se requiere su planeación, programación y presupuestación, siendo estos elementos necesarios para su realización. Además se requerirá contar con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro.

#### 5.1.4. Clases de adjudicación.

Las clases de adjudicación se prevén por la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas bajo dos rubros:

A.- Por licitación pública y,

B.- Por invitación restringida, que comprende:

I. La invitación a cuando menos tres contratistas y,

II. La adjudicación directa.

#### A. Licitación pública.

Entendiéndose como licitación pública a la convocatoria pública que se hace a los particulares que pretenden ejecutar una obra pública, ésta licitación puede ser nacional o internacional.

Una licitación pública es nacional cuando únicamente pueden participar personas de nacionalidad mexicana, es internacional cuando pueden participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.

Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en los Tratados, cuando los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de

la obra de que se trate, cuando sea conveniente en términos de precio, o bien cuando ello sea obligatorio en obra pública financiada con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Las convocatorias que podrán referirse a una o más obras se publicarán simultáneamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser ejecutada la obra o prestado el servicio y de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley mencionada a partir del 1o. de enero de 1995, las convocatorias a que se hace referencia en este párrafo, serán publicadas, exclusivamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser ejecutada la obra o prestado el servicio.

En esta convocatoria se indican los requisitos que solicita la Dependencia a las personas que deseen participar en el concurso de la obra a ejecutar o los servicios a prestar, cubiertos los requisitos, los participantes podrán adquirir las bases de la licitación (cuyo costo será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por la publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen) y tendrán derecho de presentar su proposición.

La licitación se efectúa en tres etapas. En la primera de ellas se presentan los contratistas con sus propuestas

técnicas y económicas, procediéndose a la apertura del sobre que contiene la propuesta técnica. -----  
----- Si la propuesta técnica contiene todos los requisitos solicitados por la Dependencia es aceptada y se da la lectura de la misma, posteriormente se rubrican los sobres que contienen la propuesta económica, las que quedarán en custodia de la dependencia o entidad convocante y los de aquellas que fueron desechadas serán devueltas transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se de a conocer el fallo de la licitación. En esta primera etapa se levanta un acta en la que se hacen constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma.

Por lo que hace a la segunda etapa se procede a la apertura de las propuestas económicas de aquéllos participantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, es en esta etapa en que se garantiza la seriedad de la proposición, la que se conservará en custodia hasta la fecha del fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquél a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el contratista constituya la garantía de cumplimiento, y se dará lectura en voz alta del importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos, rubricando el catálogo de conceptos, en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la

licitación. Una vez revisado que los sobres de la postura económica cuentan con la documentación, se procede al levantamiento del acta de la segunda etapa; citándose a los participantes a la tercera etapa que corresponde al fallo de la licitación.

En la tercera etapa se da a conocer el nombre de la persona (física o moral) seleccionada para la realización de la obra o el servicio, cabe aclarar en este aspecto que se adjudicará el contrato a la persona que presente la postura solvente más baja, que reúna las condiciones técnicas, económicas y legales solicitadas por la Dependencia. En ésta etapa como en las anteriores se levanta el acta correspondiente, señalándose la fecha en se efectuará la firma del contrato.

#### B. Por invitación restringida:

I. Invitación a cuando menos tres contratistas. A diferencia de la convocatoria pública, la Dependencia invita a participar a aquellos contratistas que considera pueden ejecutar la obra o prestar los servicios, es decir, no se da la publicación a que hice referencia en el punto anterior y necesariamente como mínimo se requiere la participación de tres contratistas, pues si fuere menor el número se procede a declarar desierto el concurso; y en la convocatoria pública con una propuesta que se presente y sea aceptada se puede proseguir con el procedimiento.

Sin embargo, en ambos casos si las propuestas recibidas no se consideran solventes se puede declarar desierto el concurso. Por lo demás se sigue el mismo procedimiento que para la convocatoria pública.

II. Adjudicación directa, es aquella en la que se solicita a un contratista que presente una propuesta en relación a una obra o servicio y si esta se considera aceptable se le adjudica el contrato.

Para determinar si la adjudicación será por convocatoria pública, por invitación a cuando menos tres contratistas o por adjudicación directa, anualmente aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación los montos de contratación para adjudicación directa, invitación restringida y por convocatoria pública a que se deberán sujetar las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que realicen obra pública.

No obstante lo anterior, existen excepciones previstas en el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, siendo las siguientes:

- El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor y otros derechos exclusivos.
- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente

de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista. 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 postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.

- Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes.

- Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de los inmuebles en 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.

- 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 deba ejecutarse la obra o con las personas morales o agrupaciones

legalmente establecidas y constituidas por los propios habitantes beneficiarios.

- Se trate de obras que, de realizarse bajo un procedimiento de licitación pública, pudieran afectar la seguridad de la Nación o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal.

En estos casos las dependencias y entidades, preferentemente, invitarán a cuando menos tres contratistas, salvo que ello, a su juicio, no resulte conveniente, utilizarán el procedimiento de adjudicación directa.

#### 5.1.5 Proceso de contratación.

Dictado el fallo respectivo, la adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído dicha adjudicación, a formalizar el documento relativo (contrato) dentro de los treinta días naturales siguientes al de la adjudicación.

Si el interesado no firmare el contrato perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado y la dependencia o entidad podrá, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, y así sucesivamente. En caso de que este último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con

respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora, en todo caso, no sea superior al diez por ciento.

Si la dependencia o entidad no firmare el contrato respectivo, el contratista, sin incurrir en responsabilidad podrá determinar no ejecutar la obra. En este supuesto, la dependencia o entidad liberará la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición y cubrirá los gastos no recuperables en que hubiere incurrido el contratista para preparar y elaborar su propuesta, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

Se establece en el artículo 61 de la ley de la materia que los contratos de obra pública contendrán, como mínimo, las declaraciones y estipulaciones referentes a:

- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato.
- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato.
- La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.
- Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de los materiales.

- Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato.

- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como de los ajustes de costos.

- Montos de las penas convencionales.

- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 69, del mismo ordenamiento.

- Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato.

- La descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, debiendo acompañar, como parte integrante del contrato, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

- En su caso, los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí resolverán controversias futuras y previsibles que pudieren versar sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo.

Sin embargo, se señala en el último párrafo del artículo 57 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que las dependencias y entidades podrán incorporar las modalidades de contratación que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de la obra, siempre que con ello no se desvirtúe el tipo de contrato con que se haya licitado, de lo que se desprende que se pretende con ello dar cierta autonomía a los contratantes.

La ejecución de la obra contratada deberá iniciarse en la fecha señalada, y para ese efecto, la dependencia o entidad contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo. El incumplimiento de la dependencia o entidad, prorrogará en igual plazo la fecha originalmente pactada de terminación de los trabajos.

#### **5.1.6. De la Modificación de los Contratos de Obra Pública.**

Indica el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que las dependencias y entidades podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos de obra pública mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones substanciales al proyecto original.

Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado o varían sustancialmente el proyecto, se deberá celebrar, por una sola vez, un convenio adicional entre las partes respecto de las nuevas condiciones. Este convenio adicional deberá ser autorizado bajo la responsabilidad del titular de la dependencia o entidad o por el oficial mayor o su equivalente en entidades. Dichas modificaciones no podrán, en modo alguno, afectar las condiciones que se refieran a la naturaleza y características esenciales de la obra objeto del contrato original, ni convenirse para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los Tratados.

De las autorizaciones a que se refiere el párrafo anterior, el titular de la dependencia o entidad de manera indelegable, informará a la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y a la de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, en su caso, al órgano de gobierno. Al efecto, a más tardar el último día hábil de cada mes, deberá presentarse un informe que se refiera a las autorizaciones otorgadas en el mes calendario anterior.

Señala este artículo que cuando se trate de contratos cuyos trabajos se refieran a la conservación, mantenimiento o reestructuración de los inmuebles a que se refiere el artículo 5o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas (arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos determinados por dicha Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte), en

los que no sea posible determinar el catálogo de conceptos, las cantidades de trabajo, las especificaciones correspondientes o el programa de ejecución, no se aplicarán los límites a que se refiere este artículo.

#### 5.1.7. Extinción.

La extinción de la relación contractual puede resultar del cumplimiento del contrato, que se da cuando el contratista entrega los trabajos de acuerdo con el proyecto, los planos y en general, todas las órdenes e instrucciones de trabajo dadas por la dependencia o entidad y las demás estipulaciones convenidas, así el contratista comunicará a la dependencia o entidad la terminación de los trabajos y ésta verificará que éstos estén debidamente concluidos dentro del plazo que se pacte expresamente en el contrato, constatada la terminación de los trabajos la dependencia o entidad procederá a su recepción dentro del plazo que para tal efecto se haya indicado en propio contrato. Al concluir dicho plazo, sin que la dependencia o entidad haya recibido los trabajos, éstos se tendrán por recibidos. La dependencia o entidad si esta última es de aquellas cuyos presupuestos se encuentren incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal o de los que reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, comunicarán a la Contraloría tal terminación para que en caso de estimarlo pertinente nombre representante que asista al acto.

El artículo 75 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece además, que no obstante la recepción de la obra, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resulten en la misma, de los vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

Para garantizar durante el plazo de doce meses el cumplimiento de las obligaciones referidas, previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, podrán constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de la obra, presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de la obra, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.

Los recursos aportados en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija.

Los contratistas, en su caso, podrán retirar sus aportaciones en fideicomiso y los respectivos rendimientos, transcurridos doce meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos.

Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la

indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo.

Puede también suceder que durante la vigencia del contrato se de el incumplimiento del mismo por alguna de las partes, en cuyo caso habrá que distinguir cuando se trate de la Administración Pública o del contratista, en el primer caso es necesario que este incumplimiento sea declarado por autoridad judicial e indica el artículo 72, fracción I, del multicitado ordenamiento que la dependencia o entidad culpable pagará los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que estos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

En caso de incumplimiento del contrato por causas imputables al contratista, la dependencia o entidad procederá a hacer efectivas las garantías y se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión. En dicho finiquito deberá preverse el sobrecosto de los trabajos aún no ejecutados 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.

Otra hipótesis a que alude este artículo es la terminación anticipada que se presenta cuando concurren razones de interés general que no permiten la continuación de los trabajos, en este supuesto la dependencia o entidad pagará al contratista los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

Una hipótesis más que cita el numeral indicado es que cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, deberá presentar su solicitud a la dependencia o entidad, quien resolverá dentro de los veinte días naturales siguientes a la recepción de la misma; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente.

Considero que estos dos últimos supuestos se refieren a la suspensión en sus dos aspectos, en el primero a la suspensión definitiva de la obra y en el segundo a la suspensión temporal, ya que da la posibilidad al contratista de optar por la terminación anticipada, es decir, que aunque expresamente no lo señala se entiende que la otra opción es continuar los trabajos una vez desaparecidas las circunstancias que la provocaron.

### 5.1.8. Control Jurisdiccional.

Respecto a este punto el artículo 15 de la Ley de Adquisicioens y Obras Públicas establece:

Art. 15.- "Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados con base en ella, salvo aquellas en que sean parte empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, serán resueltas por los tribunales federales..."

Sobre este aspecto la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en el artículo 11 fracción VII señala:

Art. 23.- "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En este sentido el Lic. Jorge Ricardo Canals Arenas que aún cuando se refiere a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación anterior a la vigente, es de precisarse que en

términos generales el contenido del precepto continua siendo el mismo, considera "como lo expresa el propio artículo, sólo se refiere a la competencia para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, no sobre las controversias de los mismos, sino sobre las resoluciones definitivas, para lo cual se hace necesaria una resolución definitiva previa - no un conflicto en general" (68).

En este punto considera el Lic. que "las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación no son competentes para conocer de las controversias que se susciten relacionadas con la Ley o los contratos de obra pública, aunque hayan sido celebrados por la Administración Centralizada, siendo solo competentes para resolver a través del juicio de nulidad, las resoluciones definitivas dictadas en interpretación administrativa - o cumplimiento y aplicación de sanciones en estos contratos" (69).

Por otra parte el Lic. Acosta Romero indica que "la Ley se refiere a los Juzgados de Distrito al señalar Tribunales Federales y que por tanto se encuentra derogada la fracción antes mencionada de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación" (70); sin embargo el Lic. Canals Arenas expresa

68. Canals Arenas, Jorge R. El Contrato de Obra Pública. Editorial Trillas. Primera Edición. México, 1991. p.223  
69. Idem.

70. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 1983, p.474.

que "el problema no esta en interpretar a qué tipo de tribunales se refiere el artículo, ya que éste (artículo 50 de la abrogada Ley de Obras Públicas, texto que se contiene en el artículo 15 de la actual Ley de Adquisiciones de Obras Públicas) como el artículo 23 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en nada se oponen, puesto que regulan situaciones jurídicas distintas y por lo mismo no se encuentra derogada la segunda de ellas." (71).

De acuerdo con el último párrafo del art. 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se considerarán resoluciones definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

Puede suceder que la jurisdicción sea concurrente según se afecte el interés público o privado, pues de conformidad con el artículo 104 constitucional cuando las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellos, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

-----  
71. Canals Arenas, Jorge R. El Contrato de Obra Pública, óp. cit. P. 223.

Continuando con el artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a diferencia de la abrogada Ley de Obras Públicas, hace la excepción de la jurisdicción de los tribunales Federales cuando sea parte una empresa de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos; además de que sólo se aplicará este artículo a los organismos descentralizados cuando sus leyes no regulen esta materia de manera expresa.

Otro aspecto importante que no preveía la Ley anterior es que se podrá pactar cláusula arbitral de aquellas controversias que determine la Secretaría, mediante reglas de carácter general.

#### 5.1.9. Recursos.

La presente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas prevé en su artículo 99, que recurso de revocación procede en contra de las resoluciones que dicten las Secretarías (Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Por lo que hace al procedimiento, el recurso podrá interponerse dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente al de su notificación, mediante escrito en el que se expresarán los agravios que el

acto impugnado le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución impugnada, así como la constancia de la notificación de esta última, excepto si la notificación se hizo por correo.

Si el recurrente así lo solicita en su escrito, se suspenderá el acto que reclama, siempre y cuando garantice mediante fianza los daños y perjuicios que le pudiera ocasionar al Estado o a un tercero, cuyo monto será fijado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual nunca será inferior al equivalente al 20%, ni superior al 50% del valor del objeto del acto impugnado.

Sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efectos la suspensión.

No procederá la suspensión cuando se ponga en peligro la seguridad nacional, el orden social o los servicios públicos.

Si la resolución que se impugna consiste en la imposición de multas, la suspensión se otorgará siempre y cuando se garantice el interés fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

En el recurso no será admisible la prueba de confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad

razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas.

Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si éstas no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida.

La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por la recurrente, de no presentarse el dictamen dentro del plazo de ley, la prueba será declarada desierta.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrán pedir que se le rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado y acordarán lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. Se ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, el que será improrrogable.

Vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la Secretaría respectiva, dictará resolución, en un término que no excederá de veinte días hábiles. Si no se dicta resolución en el plazo señalado, se entenderá denegada.

**B) Mediante Administración Directa.**

Como he mencionado las obras por administración directa son aquellas en que la propia dependencia o entidad realiza obra pública con sus propios medios y recursos, es decir, sin necesidad de contar con la participación de los particulares como contratistas.

**5.2.1 Elementos y Requisitos.**

Para la realización de la obra pública por administración directa se requiere:

- Se cuente con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado en la partida correspondiente.
- Contar con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro.

A este respecto, el artículo 56 del Reglamento de la abrogada Ley de Obras Públicas (mismo que se encuentra vigente de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero

transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), señala que los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y de utilización de maquinaria y equipo de construcción deberán elaborarse conforme a lo siguiente:

- El programa de ejecución se desagregará en etapas, conceptos y actividades, señalando fechas de iniciación y terminación de cada una de ellas.
- El programa de utilización de la maquinaria y equipo de construcción, deberá consignar las características del equipo, capacidad, número de unidades y total de horas efectivas de utilización, calendarizadas por semana o mes.
- El programa de utilización de recursos humanos, deberá consignar la especialidad, categoría, número requerido y percepciones totales por día, semana o mes.

Cumplidos los requisitos citados, las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria, equipo de construcción y personal técnico que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán, según el caso:

- Utilizar la mano de obra local complementaria que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada.

- Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario.

- Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran.

En la ejecución de obra por administración directa no podrán participar terceros como contratistas, independientemente de las modalidades que éstos adopten.

#### 5.2.2. Procedimiento.

Los órganos internos de control de las dependencias y entidades, previamente a la ejecución de las obras por administración directa, verificarán que se cuente con los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y de utilización de maquinaria y equipo de construcción.

Previamente a la ejecución de la obra, el titular de la dependencia o entidad o el oficial mayor o su equivalente en entidades, emitirá el acuerdo respectivo, del cual formarán parte: la descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, los proyectos, planos, especificaciones, programas de ejecución y suministro, y el presupuesto correspondiente.

En la ejecución de obras por administración directa serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

## CAPITULO SEXTO

La declaración de voluntad de los particulares en la celebración del contrato de obra pública.

## 6.1. La declaración de voluntad en los contratos.

Iniciaré el desarrollo de este capítulo señalando algunos conceptos de la declaración de voluntad en el ámbito del derecho privado.

El diccionario enciclopédico de Derecho Usual considera la declaración de voluntad como la "manifestación o exteriorización humana destinada a producir efectos jurídicos" (72).

El derecho positivo italiano señala a las declaraciones de voluntad como "conjuntos de palabras, pronunciadas o escritas, o de signos, o en comportamientos, por medio de los que el sujeto hace saber (comunica a otro que tiene una determinada voluntad - hecha jurídicamente relevante con la declaración - y que persigue un determinado efecto, que se hace considerar como dependiente de aquella voluntad; la cual es determinante de aquel efecto. El efecto perseguido es siempre la modificación, o la conservación, de una

72. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina 1989 p.

determinada situación; más exactamente, la creación, modificación y extinción de una relación jurídica, o de un derecho subjetivo, o de un status, en cuanto reconocidos válidos por el ordenamiento jurídico" (73).

En el Derecho Alemán Privado vigente cita un autor germánico "se concede al hombre un amplio poder, para formar por su propia voluntad (exteriorizada) sus relaciones jurídicas, poniéndolas así en armonía con sus necesidades o inclinaciones personales. El medio que sirve a este efecto es la emisión de la declaración de voluntad, esto es, una exteriorización de la voluntad privada dirigida a un efecto jurídico. Esta declaración de voluntad, por sí sola o en unión de otras declaraciones de voluntad, y de otras partes del supuesto de hecho, puestas en movimiento por la voluntad, es reconocida como base del efecto jurídico querido. A este supuesto de hecho total, querido o puesto en juego por la voluntad, lo llamamos negocio jurídico" (74).

El artículo 913 del Código Civil Argentino expresa:

Art. 913.-"Ningún hecho tendrá el carácter de voluntario, sin un hecho exterior por el cual se manifieste".

Lo cual debe traducirse al lenguaje jurídico como que

73. Messineo, F. Derecho Civil y Comercial, Tomo II, Ed. Jur. Europa-América, Buenos Aires, 1954, pp. 332-333.

74. FRODOCORUS, L., Nipperdey, H.C., Derecho Civil, Parte General, Tomo I, Vol. 2, Ed. Bosh, Barcelona, 1950, p.55.

la voluntad jurídica no asume la categoría de tal sin que se la exteriorice por un signo sensible y legalmente adecuado. De conformidad con esta doctrina, no basta el acuerdo de voluntades para que haya contrato, la Ley exige la declaración de este acuerdo. La definición que del contrato nos da el artículo 1137, comprende ambos elementos de la volición: "Hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común destinada a reglar sus derechos" (75).

Desde que se proclamó la regla según la cual "la declaración emitida por una persona capaz, produce efectos jurídicos sin consideración a si lo declarado se ha querido o no realmente, surgió en el campo de la doctrina la teoría de la declaración de voluntad que desplaza la vieja concepción, tradicional, que hacia fincar la fuerza generadora de la obligación en el acuerdo libre y espontáneo de las partes. La base del negocio jurídico, el elemento constitutivo del consentimiento, es la declaración en su forma objetiva y exterior" (76).

Acorde a lo expuesto la voluntad es un elemento indispensable del acto jurídico y los contratos son una especie del género actos jurídicos, necesariamente se requerirá de esa voluntad en el contrato, pero como éste siempre es un acto plurisubjetivo, la unión de las voluntades de los

75. Gasperi, L. de, Tratado de las Obligaciones, Tomo I, Ed. Dopalma, Buenos Aires, 1946, P.198.  
76. Idem.

contratantes en los términos de un supuesto jurídico, toma el nombre de consentimiento.

Ahora bien, esas voluntades deberán estar acordes respecto de un objeto de interés jurídico y en relación a la materia contractual, ese objeto es la conducta, necesaria y forzosamente debe manifestarse o exteriorizarse de alguna manera para que tenga existencia social y por ende jurídica.

Para llegar a esta fase de la declaración de voluntad en un contrato considero importante analizar dos factores determinantes para la misma, la autonomía de la voluntad y la libertad contractual.

#### 6.1.1. Libertad contractual y autonomía de la voluntad.

Primeramente trataré la libertad contractual y su diferencia con la libertad de contratar.

La libertad de contratar se relaciona exclusivamente con el momento de la celebración del contrato y de sus estipulaciones; no atañe a la parte interna. Consiste en la necesidad de respetar la voluntad de los contratantes, en el momento de la celebración, para que espontáneamente decidan si contratan o no.

El contrato, por definición es acuerdo de voluntades; luego en ella se funda la libertad de contratar. Nadie puede estar

forzado a contratar. Si una parte contrata forzada, no existe contrato válido.

La limitación a esta libertad sólo puede establecerse por la Ley reglamentaria, o bien por cláusulas contractuales expresas (77).

La libertad contractual es una institución enteramente distinta a la anterior. Tiene relación y se aplica al contenido de las estipulaciones contractuales. Se afirma que tiene su base en el derecho de propiedad; sin embargo, de ser así, sólo se aplicaría a los contratos traslativos de dominio. La justificación es más fundada: se encuentra en la propia definición del contrato, en cuanto presupone acuerdo de voluntades (78).

Hay diversas asepciones:

a) La libertad contractual tiene como finalidad impedir que una parte imponga a la otra, en forma unilateral, las cláusulas del contrato. Este principio lo recoge el derecho positivo nuestro en sus artículos 1796, 1807 y 1839 del Código Civil, que a la letra dicen:

Art. 1796.- Los contratos se perfeccionan por

---

77. Aguilar Carbajal, Leopoldo, Contratos Civiles, Ed. Porrúa, S.A., México 1982, 1a. edición, p. 12.  
78. Idem.

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, el uso o la ley.

Art. 1807.- El contrato se forma en el momento en que el proponente recibe la aceptación, estando ligado por su oferta según los artículos precedentes.

Art. 1839.- Los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes; pero las que se refieran a requisitos esenciales del contrato, o sean consecuencias de su naturaleza ordinaria, se tendrán por puestas aunque no se expresen; a no ser que las segundas sean renunciadas en los casos y términos permitidos por la Ley.

De los que se desprende la preminencia de las partes respecto de las cláusulas que conforman el contrato, es decir la libertad que tienen éstas de pactar el contenido de las cláusulas que a ellas convengan.

b) Inversamente, la libertad contractual permite que el contenido y cláusulas del contrato puedan ser pactados por

las partes a voluntad; claro, salvo el respeto a las normas imperativas generales de los contratos y las especiales del contrato específico de que se trate.

c) La propia libertad faculta a las partes para convenir en la derogación de normas impositivas o reglamentarias o supletorias de la voluntad de las partes.

d) En ocasiones celebran consorcios entre ellas, mejor llamados acuerdos normativos, mediante los cuales las partes estatuyen derecho positivo, que reglamentará los contratos que en el futuro celebren entre sí, con la enorme ventaja que en los contratos individuales se limitaría a señalar los elementos esenciales, ya que todos los demás pormenores estarían previstos en el acuerdo normativo (79).

La libertad contractual tiene las siguientes limitaciones:

a) El contrato no puede ser preparado exclusivamente por una de las partes e impuesto a la otra; el consentimiento, como acuerdo de voluntades debe formarse mediante la libre discusión entre ellas.

b) Las partes deben respetar, en la celebración de sus contratos la observancia de las normas imperativas y

-----  
79. Aguilar Carbajal, Leopoldo, Contratos Civiles, Op. cit., pp. 12-13.

prohibitivas, y en la actual época de intervencionismo de Estado tan marcado, las normas de política económica dictadas por él.

c) La autodisciplina no es permitida tratándose de disposiciones de carácter prohibitivo (80).

Por otra parte cuando se habla de contractualismo no se quiere significar lo mismo que autonomía contractual; desde luego, en ambos casos se trata del papel relevante de la voluntad, o mejor aún de la libertad del individuo en la formación del contrato. Pero una cosa es que esa voluntad sea requerida para formar la relación jurídica, y otra es que esa voluntad regle completamente el contenido de la relación jurídica, o que en cualquier sentido lo determine sólo en este último caso puede hablarse de autonomía contractual, porque la libertad jurídica de los contratantes domina todo el campo del contrato, dicho en otros términos cuanto más hacen las partes la ley del contrato, más autonomía contractual existe (81).

La voluntad de las personas que se obligan es, sin duda necesaria y esencial en todo contrato, para su formación, pero no tanto para su estructura, su régimen, su vigencia.

80. Ibidem, P.13.

81. Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Fiscal y Constitucional, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1962, Pp. 453-454.

Si el régimen y la vigencia del contrato se determinan por la Ley, casi en su totalidad, no hay autonomía contractual.

Cuando la libertad individual no juega o actúa sino para aceptar una propuesta, para adherirse a ella, ciertamente hay contrato (llamado por eso, contrato de adhesión); pero esa libertad no tiene la función de reglar o crear la autonomía del contrato. Por eso mismo, el legislador, invade a veces el dominio natural de la libertad contractual, para suplir, aunque parezca paradójico, la falta de libertad efectiva de uno de los contratantes (el más débil económicamente).

La voluntad es la fuerza generadora de energía jurídica en el campo del derecho privado. No sólo crea ella el contrato y otros actos, —pues sin la voluntad no existe el acto—, sino que también esa voluntad libre regula casi enteramente la relación jurídica de la convención. Por la voluntad se determinan las prestaciones (contenido patrimonial o económico del contrato); esa voluntad hace la estructura del contrato, sus modalidades, fija el tiempo, el lugar de ejecución, e inclusive puede determinar el juez o tercero que decidirá sobre las cuestiones o diferencias que sobrevengan en la ejecución.

Los contratos cuya formación, régimen, tiempo y lugar de ejecución, modalidades y también, inclusive, la jurisdicción en que eventualmente se decidirá sobre ellos, son los aspectos importantes que toda persona realiza en el comercio jurídico. Y es en esos casos donde la autonomía de la

voluntad tiene su función preponderante, las partes hacen la ley que los rige, por debajo, de las normas generales, empezando por la capacidad y terminando por las disposiciones de orden público.

En lo que respecta a la forma, la regla es la libertad de elección de ella por las partes, salvo los casos que constituyen excepciones en el régimen legal. Y aún la obligatoriedad de la forma solemne por escritura pública, no es más que la afirmación legal de esa voluntad privada, puesto que de ese modo se la protege singularmente (seguridad jurídica).

Al decir autonomía decimos potestad de darse sus normas obligatorias, o que autolimitan la libertad de los contratantes en el contrato. El poder de autolimitarse es precisamente el poder de hacer o de no hacer una cosa.

La autonomía de la libertad jurídica, o sea la libertad del individuo en función jurídica, es la expresión más neta de la libertad constitucional de las personas. "Cuanto más contratan las personas con esa libertad, menos manda en ellas el Estado." (82).

---

82. Cruet, La vie du droit et l'impuissance des lois, Paris, 1908, p. 157.

El mayor homenaje que puede rendirse a la personalidad humana en función social, es ese reconocimiento de su libertad individual, siempre que no se la emplee contra el derecho de los demás o contra el interés general, real y efectivamente comprensivo o integrante de la voluntad individual.

Las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres (83).

La voluntad de las partes es limitada por la ley; la eficacia de la convención se limita por el objeto mismo; si éste es inoperante queda en pie la convención, pero no la obligación; entonces aquella es una simple armadura sin contenido, lo que es de la mayor importancia para la resolución o rescisión del contrato, especialmente en derecho público (contratos administrativos).

Las partes pueden reglar sus relaciones patrimoniales hasta de manera diversa de la establecida en la ley, o institución legal de que se trate, salvo disposiciones de orden público; y pueden también fijar plazos, condiciones, modo, carga. Pero el mismo Código Civil contiene tantos preceptos y reglas

---

83. Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Fiscal y Constitucional, Op. Cit. Pp. 459-461.

insalvables que imponen limitaciones a la llamada autonomía contractual, que los contratantes no tienen más ámbito de libertad jurídica que el dejado por esas disposiciones del Código Civil, y aún de otras leyes aplicables en relaciones de derecho privado, que a su vez está limitado por el derecho público (84).

Se habla de voluntad y de libertad contractual para crear el contrato, pues concluido o perfeccionado éste, la libertad está limitada en la extensión de lo estipulado.

Dos limitaciones importantes a la autonomía contractual son el orden público y las buenas costumbres, así el artículo 60. del Código Civil señala:

Art. 60.- "La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla..."

Respecto a lo anterior el artículo 80. indica:

Art. 80.- "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

En concordancia con los artículos anteriores los artículos 1830 y 1831 del citado ordenamiento citan:

Art. 1830.- "Es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes de orden público o a las buenas costumbres".

Art. 1831.- "El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las Leyes de orden público ni a las buenas costumbres"

El Lic. Ramón Sánchez Meda cita que "por normas de orden público interno han de entenderse las relativas a la organización judicial, al régimen de bienes inmuebles, a la capacidad y al estado civil de las personas y, en general, las normas de Derecho Público o las normas de Derecho Privado que tengan el carácter de imperativas o de prohibitivas. El concepto general de orden público interno es muy variable, en atención a que los intereses sociales que en forma directa y preferente sobre los intereses individuales se tratan de salvaguardar con las normas de orden público, no pocas veces pecan de convencionalismo del legislador y a veces obedecen a razones de tipo político" (85).

Las buenas costumbres las determinan las personas en la vida de relación, de una manera contingente, variable y relativa.

Una vez analizados estos factores que considero de gran importancia para la declaración de voluntad pasaré al estudio de la declaración de voluntad de los particulares en el contrato de obra pública.

B) La declaración de voluntad de los particulares en el contrato de Obra Pública.

A diferencia de los contratos de derecho privado en los contratos administrativos no puede decirse que haya realmente autonomía contractual, pues no son las partes las que determinan el contenido de ellos, ni la Administración Pública cuya posición preponderante en esos contratos es evidente y justificada, pues ella misma está subordinada al interés público.

El grado de ese interés y la forma en que él se satisface, según el momento, la materia y las circunstancias, da a cada contrato, características diferenciales.

La voluntad de las partes es necesaria para formar el contrato; pues de no concurrir esas voluntades no habría contrato; pero esa necesaria voluntad no influye en el régimen jurídico de ellos, en el sentido de la libertad de determinación. Se dice que la Ley del contrato la hace la Administración Pública, y que el otro contratante acepta las cláusulas de aquél, de ahí que se le llame contrato de

adhesión por la forma de manifestarse su consentimiento (86).

Sin embargo, al reglar unilateralmente el contrato, la Administración Pública no hace sino dar cierta concreción positiva a la convención y convertirla en contrato por la aceptación de la otra parte.

El carácter jurídico del contrato, dentro de la clasificación general, depende de la necesidad de realizar el interés público. Los derechos y privilegios que por virtud del contrato tiene el particular no resultan del libre juego de la voluntad y del interés de las partes, sino de la causa, que siempre es ese interés general.

En el Derecho Público la voluntad de las personas es la de los órganos del Estado; es la voluntad de la Ley que determina la causa del contrato. La causa es esencialmente objetiva, el contrato lo rige la Ley, a la cual se subordina la voluntad de las partes; éstas solamente concurren a expresar su consentimiento y a determinar el grado de la necesidad pública.

En el proceso interno de formación del contrato, los actos de contralor se reglan por el mismo principio. La voluntad del

---

86. Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Fiscal y Constitucional, Op. Cit. Pp. 490-491.

Estado se expresa por varios órganos en los cuales se discrimina la expresión de voluntad, de acuerdo con la competencia de cada uno de ellos. "Los motivos presupuesto (situaciones de hecho) son el interés general o público. Los motivos determinantes, o causa del acto administrativo sea unilateral sea bilateral, son esencialmente legales" (87).

En el régimen de derecho público la autonomía de la voluntad contractual está ausente por principio general. Así el artículo 61 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, indica que los contratos de obra pública contendrán como mínimo, las declaraciones y estipulaciones referentes a:

- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato.
- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato.
- La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.
- Porcentajes, números y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra y producción de los materiales.
- Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento de los contratos.

87. Bielsa, Rafael, Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Edit. Dopalma, Buenos Aires, 1962, p. 669.

- Montos de las penas convencionales.

- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 69, de la Ley de la materia.

- Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, que deberá regir durante la vigencia del contrato.

- La descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, debiendo acompañar, como parte integrante del contrato, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

En su caso, los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán controversias futuras y previsibles que pudieren versar sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo.

El Estado en sentido lato no realiza contratos porque se le ocurra, sino porque a ello le obligan los motivos presupuesto, las situaciones de hecho, la necesidad de satisfacer un interés general. Por ello se requiere la necesidad de una obra pública para que el Estado pueda

proyectar la celebración de un contrato de obra pública. Si el contrato no tiene por objeto, o más precisamente por fin la realización de una actividad pública que el interés general exige, el acto es irregular, no sólo ilegal, por falta de causa, por lo que moral y políticamente hace responsable a quienes lo autorizan.

Por otra parte en derecho privado no existe, por principio, obligación que imponga al que quiere contratar sobre sus bienes, una licitación previa o un procedimiento dirigido a probar cuál es la propuesta más ventajosa, a menos que se trate de intereses en común. En derecho público, por el contrario, esta libertad de contratar no existe. En ciertos casos no tiene el Estado ni siquiera la libertad de elección en la persona, pues él mismo autolimita su elección discrecional, tal como se desprende del artículo 30 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que a la letra dice:

Art. 30.- "Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley".

Esa autolimitación se funda en los motivos presupuestos de la eficacia o moralidad, o en los motivos determinantes de la idoneidad constitucionalmente exigida, tal como lo señalé en el Capítulo Segundo del presente trabajo.

El particular puede contratar con cualquier persona capaz, aunque ella haya transgredido obligaciones contraídas anteriormente con aquél. El Estado no puede hacerlo, si en razón de ello existe una innegabilidad como la que establece el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Pues bien ninguna de estas limitaciones tiene el que contrata como sujeto de derecho privado. los particulares reglan discrecionalmente las condiciones de sus contratos, según sus móviles o propósitos (el único límite es el orden público y las buenas costumbres). Puede en virtud de esa autonomía contractual realizar actos de disposición inconvenientes para su patrimonio: el único límite o prohibición es que no afecte el orden público o derechos de terceros .

Estas limitaciones de la Administración Pública se deben a que a través de las Leyes se pretende reglar con toda previsión y precisión las atribuciones del Poder Administrador, a fin de impedir el discrecionalismo arbitrario y ruinoso, pues los funcionarios son representantes del Estado, es decir que administran bienes ajenos, y no propios, razón por la cual la inmoralidad de esos funcionarios, o el espíritu de facción partidarista, la

incapacidad o inexperiencia en la función de administrar, deben ser previstas y reprobadas.

Cuando el Estado autolimita sus propios poderes, en realidad limita la discrecionalidad de los que gobiernan y administran.

Otro aspecto importante es el de la causa en el derecho público, porque por ella se determina precisamente la naturaleza del contrato, pues si bien todo contrato tiene causa, ella se determina objetivamente por principios de interés general, servicio público y orden público.

La causa en derecho privado y la causa en el derecho administrativo tiene de común que es siempre el hecho o acto que sirve de fundamento legal a la obligación, y es también su motivo presupuesto. De ahí que la validez de la causa o motivo presupuesto sea esencial para la validez y legitimidad del acto, pero hay entre uno y otro régimen la siguiente diferencia: el motivo psicológico (causa final) que en el derecho privado puede tener cualquier dirección propósito no prohibido por la ley, al paso que en el derecho público esa libertad de dirección no existe más que cuando el motivo-presupuesto tiene como única directiva la realización de un fin de interés público, pues esa realización le está impuesta a la persona pública.

Un contrato es administrativo y distinto del contrato de derecho privado, por su naturaleza y régimen jurídico, y lo

es más aún por la índole de las cláusulas y por la posición privilegiada de la Administración Pública (88).

Determinado el carácter administrativo del contrato y su régimen, que se inspira en la idea esencial de la satisfacción del interés público, la causa desempeña un papel importante, tanto en lo que se refiere a la determinación del objeto, como a su modificación, y aún a la existencia misma del contrato, ya que el único móvil lícito o fin propio del contrato administrativo es realizar la función administrativa en mira del interés público, según el régimen legal vigente.

Concluyendo, considero que si bien es cierto el particular en el contrato de obra pública únicamente manifiesta o declara su voluntad de aceptación a determinadas cláusulas previstas por el ordenamiento legal, es decir se adhiere a un clausulado en el que la Administración Pública tiene cierta preeminencia, también lo es que ello se debe a los intereses que tutela (los de la colectividad), pues como se indicó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es de orden público y esa serie de disposiciones que contiene tienen como fin el procurar la satisfacción del interés público en las mejores condiciones, ya que el Estado en este caso no administra bienes propios sino los de la colectividad.

-----  
88. Bielsa Rafael, Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Op. Cit., Pp. 491-504.

## CONCLUSIONES

A través de la obra pública el Estado ha logrado satisfacer diversas necesidades de la colectividad, con la creación de caminos, carreteras, hospitales, presas, edificios públicos, escuelas, etc., éstas se han ejecutado a través de la participación de la comunidad, aunque había personal especializado para determinadas obras, y ya una parte de la hacienda se aplicaba al destino de las obras públicas. Sin embargo, durante la época colonial debido al lucro existente de aquellos funcionarios enviados por la Corona no permitió un gran desarrollo por lo que se refiere a la obra pública, toda vez que se daba un distinto destino a los recursos que tenían como fin la realización de una obra pública, es decir, no se daba cumplimiento a las disposiciones dictadas por la corona española.

En el periodo independiente, después de las diversas luchas que se dieron, existía la intención de realizar obras públicas, por lo que resultaron algunos proyectos, que al parecer no fueron realizados.

Es con el Presidente Juárez cuando se pretende que los particulares realicen obras públicas a través de concesiones, lo que resulta de gran importancia en el sentido de que es el antecedente más próximo de la realización de una obra pública por particulares, y no por la administración pública, siendo con el cuando una

Secretaría tiene como atribución directa la realización de una obra pública. No obstante, es con Don Porfirio Díaz el momento en que la obra pública tiene un gran desarrollo. Y es en la Constitución Política de 1917, cuando aparece la obra pública elevada a norma constitucional, señalando la realización de ésta a través de subastas públicas, con el objeto de hacer el procedimiento de adjudicación de las obras más transparente, es decir, dando mayor igualdad a los postores que pretendieran ejecutar una obra pública.

El primer antecedente legislativo en concordancia con el artículo 134 constitucional es la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1935, misma que se aplicaba a todos aquellos actos que realizara la Administración Pública, a la que le siguió la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1965, legislación que en forma específica regulaba la ejecución de la obra pública. Posteriormente en 1980 se publica la Ley de Obras Públicas, siendo en diciembre de 1993 cuando se publica la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ordenamiento que regula las obras públicas que hoy se realizan.

Es muy amplia la legislación que conforma el entorno de la ejecución de una obra pública, así tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que es de donde deriva que unidades se encuentran facultadas para realizar una obra pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece las normas que deberán observarse en cuanto al gasto de la obra, la de Planeación

que norma los pasos que se deben tomar previos a la obra, la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que nos da medidas necesarias que debemos considerar en la obra pública.

Por otra parte, de los contratos que celebra la Administración Pública destaca el de obra pública, mismo que como señalé se considera público en el sentido de que tiene como principal finalidad el satisfacer una necesidad de la colectividad, siendo en atención de ello que se considera que la administración pública goza de una serie de condiciones más ventajosas que el particular que contrató la ejecución de la obra pública.

Por la misma complejidad que caracteriza una obra pública es preciso que esta se realice bajo diversos supuestos; es decir, para la ejecución de una obra pública que ésta haya sido debidamente planeada, programada y presupuestada, por que de ello resultará una obra pública que tenga un feliz término, que es el que con ella se satisfagan las necesidades de la colectividad, en el tiempo requerido, ya que una obra pública mal planeada, programada o presupuestada dará pie a que esta no se ejecute como se requiere, ni en el tiempo, ni por el costo que se haya previsto, resultando con ello retrasos o costos muy elevados, situaciones que de hecho repercutirían en el bolsillo de la colectividad, por ello es necesario que la obra se encuentre realmente planeada con todas las circunstancias que sean de posible aparición.

La obra pública puede realizarse por la propia administración (cuando cuente con sus propios medios para ejecutarla) o bien por la contratación con los particulares, es este segundo supuesto de donde se deriva el contrato de obra pública, como indique para ello se requiere previamente una planeación, programación y presupuestación, una vez que se cuenta con dichos supuestos se procederá a la licitación respectiva, procedimiento del que se pretende se ofrezca a la Administración Pública una serie de propuesta de las que se pueda elegir la que mejor satisfaga los intereses de la propia Dependencia o entidad que licita, para que la obra se pueda contratar con el particular se requiere que se cuente con todos los permisos para su ejecución, como son los relativos al medio ambiente, para la utilización de explosivos, que se cuente con la autorización para ejercer los recursos, etc.

Durante la ejecución de la obra puede que ésta resulte de acuerdo a las previsiones de su planeación, programación y presupuestación, pero sino, se requerirá que se efectúen las modificaciones necesarias, por lo que se faculta a la dependencia o entidad para que a través de un convenio se formalice la modificación, diferimiento o bien el dar por terminado anticipadamente el contrato, otro caso puede ser que la dependencia o entidad determine la rescisión del contrato ya sea por incumplimiento o bien que por circunstancias de interés general se proceda a la misma. Empero, en estos casos es conveniente aclarar que en cada

supuesto deben existir las justificantes, para que la administración pueda tomar este tipo de determinaciones; es necesario que existan las causas que motiven cada uno de los anteriores casos, por ejemplo, para que la dependencia o entidad celebre un convenio modificatorio, deben existir en bitácora y a través de dictámenes técnicos las justificantes que permitan su celebración, así también puede resultar que los recursos solicitados a la Hacienda Pública como son los anticipos, no le sean entregados en el momento planeado, por lo que se difiere el inicio del contrato, casos en que la empresa no se verá afectada ya que en el primero de los casos mencionados con su consentimiento, a través del convenio se le pagarán las erogaciones mayores que en su caso se hubieren efectuado, y para el segundo caso existe el denominado ajuste de costos, por otra parte hablando del caso en que la Dependencia pueda determinar la rescisión del contrato será porque previo a la misma la empresa no dio cumplimiento a sus obligaciones contractuales, dando motivo a la rescisión; y aún si bien la dependencia o entidad se convierte en juez y parte al poder por si misma rescindir un contrato, es de hacer notar que si la contratista no está de acuerdo con la rescisión puede solicitar la intervención de los Tribunales Federales.

Por lo que se refiere a la declaración de voluntad de los contratistas en el contrato de obra pública, considero en primer término que en los contratos de obra pública la libertad contractual es limitada para ambos contratantes y

no solo para el contratista, ya que por una parte no es la propia dependencia o entidad la que en su caso establece las condiciones del contrato sino que existe de acuerdo a nuestro ordenamiento legal (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas) la determinación del contenido mínimo del contrato, el cual si bien únicamente se refiere al señalamiento de las cláusulas, éstas al referirse al contrato específico deben ceñirse a la normatividad existente.

Y en este sentido la libertad contractual se ve menguada, ya que el contenido del clausulado resulta de la legislación, y no de la voluntad de las partes.

Por otra parte, en realidad las condiciones del contrato existen en aquellos casos, en que se deriven de licitaciones públicas o bien por invitación restringida a cuando menos tres contratistas, desde el momento en que se adquieren las bases de la licitación; ya que en éstas se indican una serie de requisitos que deben cubrirse y entre ellos se señala el modelo de contrato, es decir, aquél modelo de contrato ya tiene el contenido contractual al que deberá sujetarse la persona que participe en la licitación y que por lo tanto acepta en cuanto ofrece su propuesta a la dependencia o entidad.

Por lo que, en mi opinión la declaración de voluntad realmente únicamente es de aceptación a la propuesta de condiciones del órgano administrativo; sin embargo es

conveniente señalar que aún cuando la dependencia o entidad tiene un mayor margen de actuación, éste también se ve restringido, en virtud de la propia legislación, misma que tiene como fin el proteger el interés general.

Sin embargo, desde mi punto de vista considero que de darse una libertad contractual se vería desprotegido el interés general, ya que con la legislación se trata de hacer que la contratación sea más controlada, a efecto de evitar irregularidades que se dan desde el procedimiento hasta la conclusión de la obra.

Por lo anterior, considero que si bien en el contrato de obra pública el particular se adhiere a una serie de condiciones previamente establecidas, éstas derivan de la protección del interés general, siendo esta la verdadera naturaleza del contrato.

Por otra parte la declaración de voluntad no se ve viciada, ya que desde el momento en que se licita los contratistas tienen la posibilidad de decidir sobre si desean o no participar en la ejecución de una obra.

Así también, es de precisarse que en realidad ambas partes se ven en términos de igualdad ya que tanto una como la otra, tienen diversas limitantes, mismas que como indique en realidad son el resultado de la protección del interés general.

No obstante, se considera que sería conveniente establecer un mecanismo por el que los recursos que se otorgan a las obras en realidad llegasen en los tiempos previstos, ya que en muchas ocasiones propician a que éstas no lleguen a concluirse.

Otro punto que sería conveniente señalar es en relación a que la planeación de los trabajos, los cuales deberían realizarse tomando en consideración todos los factores que conforman la obra por ser otro de los puntos que causan mayores costos, retrasos y el que las comunidades no cuenten con los beneficios de dichas obras.

Por lo expuesto, desde mi punto de vista estimo que en términos generales la norma que regula la obra pública es adecuada, sin embargo ésta debía de ser efectivamente observada y aplicada.

## ANEXO I

**CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES A QUIEN SE LE DENOMINARA "LA DEPENDENCIA", REPRESENTADA POR EN SU CARACTER DE Y POR LA OTRA REPRESENTADA POR EN SU CARACTER DE A QUIEN SE LE DENOMINARA "EL CONTRATISTA", DE ACUERDO CON LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.**

### DECLARACIONES

#### I.- "LA DEPENDENCIA" declara:

- A).- Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el oficio No. de fecha
- B) Que tiene establecido su domicilio en mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.
- C).- Que la adjudicación del presente contrato se realizó por
- D).- Otras declaraciones:

#### II.- "EL CONTRATISTA" declara:

- A).- Que acredita la existencia de su sociedad con la escritura constitutiva No. de fecha otorgada ante la fe del Notario Público No. de la Ciudad de inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio con el No.
- B) Que acredita la personalidad de su representante quien cuenta con facultades para firmar el presente contrato como con el testimonio de la Escritura Pública No. de fecha de 199 otorgada ante la fe del Notario Público de la Ciudad de , inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio con folio No
- C) Que reúne las condiciones técnicas y económicas para obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato.
- D) Que tiene establecido su domicilio en mismo que se señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.
- E) Que conoce el contenido y los requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para la ejecución de Obras Públicas y de los Servicios Relacionados con las mismas, las normas para la construcción e instalación y la calidad de los materiales, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.
- F) Que ha inspeccionado debidamente el sitio de la obra objeto de este contrato a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

## CLAUSULAS

**PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" encomienda a "EL CONTRATISTA" la realización de la obra consistente en

**NOTA:** Debe hacerse una descripción pormenorizada de la obra debiéndose acompañar como parte integrante del contrato los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes. (ARTICULO 61 FRACC. II DE LA LEY VIGENTE).

Y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos y normas señalados en el inciso E) de la segunda declaración de este contrato, así como en las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de estas cláusulas.

**SEGUNDA.- MONTO DEL CONTRATO.-** El monto del presente contrato es de \$ ( ) más \$ ( ) de I.V.A., y para los siguientes ejercicios quedarán sujetas las asignaciones correspondientes para los fines de ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

**TERCERA.- PLAZO DE EJECUCION.-** El contratista se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día de de 199 y a terminar a más tardar el día de de 199, de conformidad con el programa de obra.

Este plazo se reprogramará en el caso señalado por la fracción I del artículo 63 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y de conformidad con la Cláusula Quinta de este documento.

**CUARTA.- DISPONIBILIDAD DEL INMUEBLE Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.-** "LA DEPENDENCIA" se obliga a poner a disposición de el "CONTRATISTA", el o los inmuebles en que deben llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

**QUINTA.- ANTICIPOS.-** Para el inicio de los trabajos objeto de este contrato "LA DEPENDENCIA" otorgará un anticipo por el % ( ) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presupuestario lo que importa la cantidad de \$ ( ) más el I.V.A. y "EL CONTRATISTA" se obliga a utilizarlo en dichos trabajos.

Además del anticipo anterior "LA DEPENDENCIA" otorga para la asignación autorizada para cada uno de los ejercicios del presente contrato, un anticipo por el % ( ) POR CIENTO), para la compra de equipos y materiales de instalación permanente necesarios para la realización de los trabajos objeto de este contrato que importa la cantidad de \$ ( ) más el I.V.A.

Estos anticipos estarán a disposición de "EL CONTRATISTA" dentro de los 15 días naturales siguientes a la presentación de la fianza estipulada en la Cláusula Séptima inciso A).

Los anticipos se entregarán a "EL CONTRATISTA" con antelación al inicio de los trabajos, su atraso será motivo para diferir sin modificar en igual plazo el programa de ejecución pactado, formalizando mediante convenio entre las partes la nueva fecha de iniciación, si "EL CONTRATISTA" no entrega la garantía de los anticipos dentro del plazo señalado en el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, no procederá el diferimiento y por lo tanto deberá iniciar la obra en la fecha establecida.

En el caso de que "EL CONTRATISTA" no reintegre el saldo por amortización de los anticipos otorgados de acuerdo, con lo dispuesto en la fracción III del artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación, en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre el importe no amortizado y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "LA DEPENDENCIA".

El otorgamiento de los anticipos se sujetará a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su amortización se hará proporcionalmente a cada una de las estimaciones por trabajos ejecutados que se formulen debiéndose liquidar el faltante por amortizar en la estimación final.

**SIXTA.- FORMA DE PAGO.-** Las partes convienen que los trabajos objeto del presente contrato se paguen mediante la formulación de estimaciones por periodos mensuales, mismas que se acompañarán de la documentación que acredite la procedencia de su pago, las que serán presentadas por "EL CONTRATISTA" a el residente de supervisión de la obra y serán pagadas por "LA DEPENDENCIA" por trabajos ejecutados, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción.

En el caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas a solicitud de "EL CONTRATISTA" se le pagarán gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre cantidades no pagadas y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "EL CONTRATISTA".

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista este deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales, los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "LA DEPENDENCIA".

**SEPTIMA.- GARANTIAS.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimientos previstos por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las garantías siguientes:

**A).- FIANZAS PARA LOS ANTICIPOS:** Fianza a favor de la Tesorería de la Federación por la totalidad del monto concedido como anticipos tanto para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato como para la compra de equipos y materiales de instalación permanente conforme a la cláusula quinta y deberá ser presentada previamente a la entrega de los anticipos dentro de los quince días naturales contados a partir de que "EL CONTRATISTA" reciba copia del acta de fallo de adjudicación, y para los ejercicios subsiguientes a partir de que reciba la notificación por escrito del monto concedido para la compra de equipos y materiales de instalación permanente, la garantía subsistirá hasta la total amortización de los anticipos correspondientes.

**B).- FIANZA DE CUMPLIMIENTO:** Fianza a favor de la Tesorería de la Federación por el diez por ciento (10%) del monto del presente contrato, cuando los trabajos objeto del presente contrato se realicen en más de un ejercicio presupuestal esta se substituirá por otra equivalente al 10% (DIEZ POR CIENTO) de los servicios aún no ejecutados incluyendo en dicho importe los montos relativos a los convenios que se celebren. Esta fianza deberá ser presentada dentro de los quince días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que "EL CONTRATISTA" hubiere recibido copia del fallo de adjudicación, para ejercicios subsiguientes, el mismo plazo, contará a partir de la fecha en que la inversión autorizada se notifique por escrito a "EL CONTRATISTA", si transcurrido este plazo no se otorga la fianza, "LA DEPENDENCIA" podrá determinar la rescisión administrativa del contrato.

**C).- PARA RESPONDER DE OBRA MAL EJECUTADA O VICIOS OCULTOS.-** "EL CONTRATISTA" garantizará los trabajos dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción formal de los mismos, substituyendo la fianza vigente por otra que a su elección podrá ser mediante fianza por el equivalente al 10% del monto total ejercido de la obra, por carta de crédito irrevocable por el equivalente al 5% del monto total ejercido de la obra, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al 5% del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello, para responder de los efectos que resulten de la realización de los mismos, de vicios ocultos, de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido en su ejecución, esta garantía tendrá una vigencia de doce meses contados a partir de la fecha de recepción de los trabajos, en el caso de que no exista inconformidad de "LA DEPENDENCIA".

**OCTAVA.- AJUSTE DE COSTOS.-** Cuando concurran circunstancias de orden económico no previstas en el presente instrumento que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos podrán ser revisados.

No dará lugar a ajuste de costos, las cuotas compensatorias a que conforme a la Ley de la materia pudiera estar sujeta la importación de los bienes contemplados en la realización de la obra.

Una vez que "LA DEPENDENCIA" determine que es procedente el ajuste de costos su cálculo se llevara a cabo conforme al artículo 68 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

**NOVENA.- RECEPCION DE LOS TRABAJOS.-** "EL CONTRATISTA" dentro de los días calendarios siguientes a la terminación de los trabajos lo comunicará a "LA DEPENDENCIA" quien dentro de un plazo de días calendario verificará que éstos se encuentren debidamente concluidos y dentro de los días calendario realizará la recepción de los mismos conforme a los lineamientos y requisitos que para tal efecto establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas así como bajo las modalidades que la misma prevé reservándose el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados.

"LA DEPENDENCIA" podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existieren trabajos terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

**DECIMA.- REPRESENTANTE DEL CONTRATISTA.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos en el sitio de realización de los mismos, un superintendente de construcción el cual deberá tener poder amplio y suficiente para tomar decisiones en todo lo relativo al cumplimiento de este contrato.

"LA DEPENDENCIA" se reserva el derecho de su aceptación el cual podrá ejercer en cualquier tiempo.

**DECIMA PRIMERA.- RELACIONES LABORALES.-** "EL CONTRATISTA" como empresario y patrón del personal que ocupa con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y de seguridad social. "EL CONTRATISTA" conviene en responder a todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de "LA DEPENDENCIA", en relación con los trabajos del contrato.

**DECIMA SEGUNDA.- RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a que los materiales y equipos que se utilicen en los trabajos objeto de la obra motivo del contrato cumplan con las normas de calidad establecidas de los materiales que "LA DEPENDENCIA" tiene en vigor y a que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra se efectúen a satisfacción de "LA DEPENDENCIA" así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de su parte lleguen a causar a "LA DEPENDENCIA" o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente se obliga "EL CONTRATISTA" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivadas de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro sobre los bienes o trabajos ejecutados que ampara este contrato sin previa aprobación expresa y por escrito de "LA DEPENDENCIA", en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

**DECIMA TERCERA.- PENAS CONVENCIONALES.-** Sanciones por incumplimiento del programa: "LA DEPENDENCIA" tendrá la facultad de verificar si las obras objeto de este contrato se están ejecutando por "EL CONTRATISTA" de acuerdo con el programa de obra aprobado, para lo cual "LA DEPENDENCIA" comparará periódicamente el avance de las obras, si como consecuencia de dicha comparación el avance de las obras es menor de lo que debió realizarse "LA DEPENDENCIA" procederá a:

I.- Retener en total el 1% (UNO POR CIENTO) de las diferencias entre el importe de la obra realmente ejecutada y el importe de la que debió realizarse, multiplicado por el número de meses transcurridos desde la fecha programada para la realización de las obras hasta la de la revisión, por lo tanto mensualmente se hará la retención o devolución que, corresponda a fin de que la retención total sea la procedente.

Si al efectuarse la comparación correspondiente al último mes del programa procede alguna retención su importe se aplicará en favor del Erario Federal como pena convencional por el simple retardo en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de "EL CONTRATISTA".

II.- Aplicar para el caso de que "EL CONTRATISTA" no concluya la obra en la fecha señalada en el programa una pena convencional consistente en una cantidad igual al 1% (UNO POR CIENTO) del importe de los trabajos que no se hayan realizado en la fecha de terminación señalada en el programa que cubrirá "EL CONTRATISTA" mensualmente y hasta el momento que las obras queden concluidas y recibidas a satisfacción de "LA DEPENDENCIA", para este caso "LA DEPENDENCIA" retendrá el 1% mensual del importe de la obra y operará la devolución o su cobro a "EL CONTRATISTA" según sea el caso.

Para determinar la aplicación de las sanciones estipuladas no se tomará en cuenta las demoras motivadas por caso fortuito o fuerza mayor o por cualquier otra causa que a su juicio "LA DEPENDENCIA" no sea imputable a "EL CONTRATISTA".

Independientemente de la aplicación de las penas convencionales señaladas anteriormente "LA DEPENDENCIA" podrá optar entre exigir el cumplimiento del contrato o la rescisión del mismo.

Las cantidades que resulten de la aplicación de las penas convencionales que se impongan a "EL CONTRATISTA" se harán efectivas con cargo a las cantidades que le hayan sido retenidas, aplicando además si da lugar a ello la fianza otorgada conforme a lo estipulado en la cláusula de rescisión.

**DECIMA CUARTA.- SUSPENSION TEMPORAL O TERMINACION ANTICIPADA DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" podrá dar por terminado anticipadamente el contrato o suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general.

En caso de suspensión del presente contrato, éste podrá continuar produciendo todos sus efectos legales una vez que hayan desaparecido las causas que motivaron dicha suspensión.

**DECIMA QUINTA.- RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención a las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones administrativas sobre la materia así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "EL CONTRATISTA" que se estipulan en el presente contrato da derecho a su rescisión

inmediata sin responsabilidad para "LA DEPENDENCIA", las penas convencionales, conforme a lo establecido por este contrato, y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

Las partes convienen que cuando "LA DEPENDENCIA" determine justificadamente la rescisión administrativa del contrato la decisión correspondiente se comunicará a "EL CONTRATISTA" exponiendo las razones que al efecto se tuvieren para que éste dentro del término de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la notificación de rescisión manifieste lo que a su derecho convenga en cuyo caso "LA DEPENDENCIA" resolverá lo procedente dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación de "EL CONTRATISTA".

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

DECIMA SEXTA.- Las partes se obligan a sujetarse estrictamente para la ejecución de la obra objeto de este contrato a todas y cada una de las cláusulas que lo integran, así como a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás normas y disposiciones administrativas que le sean aplicables.

DECIMA SEPTIMA.- OTRAS ESTIPULACIONES ESPECIFICAS.- "EL CONTRATISTA" acepta que de las estimaciones que se le cubran se deduzca:

A) El .5% (EL PUNTO CINCO POR CIENTO) del monto de los trabajos contratados para inspección de obras.

DECIMA OCTAVA.- Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no este estipulado en el mismo las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes ubicados en la Ciudad de México, D.F., por lo tanto "EL CONTRATISTA" renuncia al fuero que pudiese corresponderle en razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en  
de 199 .

a los                    días del mes de

POR "LA DEPENDENCIA"

POR "EL CONTRATISTA"

ANEXO 2

CONTRATO NUM.:

PARTIDA:

ASIGNACION:

CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIO ALZADO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA DEPENDENCIA" REPRESENTADA POR EN SU CARACTER DE Y POR LA OTRA REPRESENTADA POR EN SU CARACTER DE

A QUIEN SE LE DENOMINARA "EL CONTRATISTA", DE ACUERDO CON LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

DECLARACIONES

PRIMERA.- "LA DEPENDENCIA" declara:

A).- Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el oficio No. de fecha

B) Que tiene establecido su domicilio en mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.

C).- Que la adjudicación del presente contrato se realizó por: en términos del artículo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, considerando que "EL CONTRATISTA" reúne satisfactoriamente las siguientes situaciones:

I.- Las condiciones legales, así como las técnicas y económicas requeridas por "LA DEPENDENCIA".

II.- Garantiza satisfactoriamente el cumplimiento del contrato.

III.- Cuenta con la experiencia requerida por "LA DEPENDENCIA" para la ejecución de los trabajos.

SEGUNDA.- "EL CONTRATISTA" declara:

A).- Que acredita la existencia de su sociedad con la escritura constitutiva No. de fecha , pasada ante la fe del Notario Público No. de la Ciudad de , Lic. e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio con el folio No.

B) Que acredita la personalidad de su representante el C. \_\_\_\_\_ con la escritura pública No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_\_, pasada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_\_ de la Ciudad de \_\_\_\_\_, Lic. \_\_\_\_\_ e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio con folio No \_\_\_\_\_

C) Que tiene capacidad jurídica para contratar y reúne las condiciones legales, técnicas y económicas para obligarse a la ejecución de los trabajos objeto de este contrato.

D) Que tiene establecido su domicilio en \_\_\_\_\_ mismo que se señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

E) Que conoce el contenido y los requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para la ejecución de obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el documento en donde se consigna el precio alzado de la obra, el contenido de los ( \_\_\_\_\_ ) anexos, que debidamente firmados por las partes, integran el presente contrato, dictamen de adjudicación y utilización de recursos humanos, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.

F) Que ha inspeccionado debidamente el sitio de la obra objeto de este contrato a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

Expuesto lo anterior, las partes se otorgan las siguientes :

## CLAU S U L A S

**PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" encomienda a "EL CONTRATISTA" la realización de una obra consistente en

y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos señalados en el inciso E) de la segunda declaración de este instrumento, así como las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

**SEGUNDA.- MONTO DEL CONTRATO.-** El monto del presente contrato es de \$

( \_\_\_\_\_ ) más \$ ( \_\_\_\_\_ ) de I.V.A. lo que hace un total de \$ ( \_\_\_\_\_ ) , cantidad que cubre todos los gastos directos e indirectos que originen los trabajos, la utilidad y el costo de las obligaciones estipuladas en el mismo a cargo de "EL CONTRATISTA" por lo que no habrá modificación al monto ni se otorgarán ajustes a los costos de los trabajos.

**TERCERA.- PLAZO DE EJECUCION.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 199 \_\_\_\_ y a terminarlos a

más tardar el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 199\_\_\_\_, de conformidad con el programa de trabajo aprobado, no habrá modificación al plazo.

Este plazo se reprogramará en el caso señalado por la fracción I del artículo 63 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y de conformidad con la Cláusula Quinta de este documento.

**CUARTA.- DISPONIBILIDAD DEL INMUEBLE Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.-** "LA DEPENDENCIA" se obliga a poner a disposición de "EL CONTRATISTA", o los inmuebles en que deben llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

**QUINTA.- ANTICIPOS.-** Para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato "LA DEPENDENCIA" otorgará un anticipo por el % ( \_\_\_\_\_ POR CIENTO) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presupuestario que importa la cantidad de \$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) más I.V.A.

Además del anticipo anterior, "LA DEPENDENCIA" entregará de la asignación autorizada para cada uno de los ejercicios del presente contrato, un anticipo por el % ( \_\_\_\_\_ POR CIENTO), para la compra de equipos y materiales de instalación permanente, necesarios para realización de los trabajos objeto de este contrato, que importa la cantidad de \$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) más I.V.A.

"EL CONTRATISTA" se obliga a utilizar los anticipos en los mencionados trabajos, y su amortización se hará en las únicas ( \_\_\_\_\_ ) estimaciones que deberá presentar "EL CONTRATISTA", el otorgamiento se sujetará a los procedimientos establecidos por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones aplicables.

Estos anticipos estarán a disposición de "EL CONTRATISTA" con antelación al inicio de los trabajos, previa entrega de la fianza estipulada en la Cláusula Séptima inciso A).

El atraso en la entrega del anticipo, será motivo par diferir sin modificar, en igual plazo, el programa de ejecución pactado, formalizando mediante convenio entre las partes la nueva fecha de iniciación. Si "EL CONTRATISTA" no entrega la garantía del anticipo dentro del plazo señalado en el último párrafo del artículo 38 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, no procederá el diferimiento y por lo tanto deberá iniciar los trabajos en la fecha establecida.

En el caso de que "EL CONTRATISTA" no reintegre el saldo por amortización del los anticipos de acuerdo, con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación, en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre el importe no amortizado y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "LA DEPENDENCIA".

**SEXTA.- FORMA DE PAGO.-** Las partes convienen que el pago de la obra del presente contrato se realice mediante ( \_\_\_\_\_ ) pagos parciales a cuenta del precio alzado convenido,

mismos que estarán sujetos al porcentaje de avance de la obra y hará las veces de pago total o parcial según el caso.

Cada uno de los ( ) pagos mencionados corresponderá a una etapa de la obra, representando cada etapa un porcentaje del monto total de la misma, de acuerdo con las siguientes denominaciones y porcentajes.

No. DE PAGO No. DE ETAPA	DESCRIPCION DE LA PARTIDA	PORCENTAJE (%) DE LA OBRA QUE REPRESENTA
-----------------------------	------------------------------	--

Derivado de que los planos contemplan todos los conceptos de obra a ejecutar, "LA DEPENDENCIA", no cubrirá a "EL CONTRATISTA", el pago de obra extraordinaria de trabajos ejecutados por "EL CONTRATISTA", ya que se estará a lo dispuesto y contemplado en los planos que como anexos, forman parte de este contrato.

"EL CONTRATISTA", elaborará las estimaciones conforme a la etapa de avance de la obra mismas que se acompañarán de la documentación que acredite la procedencia de su pago, las cuales serán presentadas a la y serán pagadas por "LA DEPENDENCIA", por trabajos ejecutados dentro de un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción.

En el caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a solicitud de "EL CONTRATISTA" se le pagarán gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre cantidades no pagadas y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "EL CONTRATISTA".

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido "EL CONTRATISTA" este deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales, los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de "LA DEPENDENCIA".

**SEPTIMA.- GARANTIAS.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimientos previstos por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las garantías siguientes:

**A).- FIANZAS PARA LOS ANTICIPOS:** Fianza a favor de la Tesorería de la Federación por la totalidad del monto concedido como anticipos tanto para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato, como para la compra de equipos y materiales de instalación permanente conforme a la cláusula quinta y deberá ser presentada previamente a la entrega

de los anticipos dentro de los quince días naturales contados a partir de que "EL CONTRATISTA" reciba copia del acta de fallo de adjudicación y para los ejercicios subsiguientes a partir de que reciba la notificación por escrito del monto concedido para la compra de equipo, materiales de instalación permanente; la garantía subsistirá hasta la total amortización de los anticipos correspondientes.

**B).- FIANZA DE CUMPLIMIENTO.-** Fianza a favor de la Tesorería de la Federación por el diez por ciento (10%) del monto del presente contrato, cuando los trabajos objeto del presente contrato se realicen en más de un ejercicio presupuestal esta se substituirá por otra equivalente al 10% (DIEZ POR CIENTO) de los trabajos aún no ejecutados. Esta fianza deberá ser presentada dentro de los quince días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que "EL CONTRATISTA" hubiere recibido copia del fallo de adjudicación, para ejercicios subsiguientes, el mismo plazo, contará a partir de la fecha en que la inversión autorizada se notifique por escrito a "EL CONTRATISTA", si transcurrido este plazo no se otorga la fianza, "LA DEPENDENCIA" podrá determinar la rescisión administrativa del contrato.

**C).- PARA RESPONDER DE OBRA MAL EJECUTADA O VICIOS OCULTOS.-** "EL CONTRATISTA" garantizará los trabajos dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción formal de los mismos, sustituyendo la fianza vigente por otra que a su elección podrá ser mediante fianza por el equivalente al 10% del monto total ejercido de la obra, por carta de crédito irrevocable por el equivalente al 5% del monto total ejercido de la obra, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al 5% del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello, para responder de los defectos que resulten de la realización de los mismos, de vicios ocultos de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido en su ejecución, esta garantía tendrá una vigencia de doce meses contados a partir de la fecha de recepción de los trabajos, en el caos de que no exista inconformidad de "LA DEPENDENCIA".

**OCTAVA.- RECEPCION DE LOS TRABAJOS.-** "EL CONTRATISTA" dentro de los días calendarios siguientes a la terminación de los trabajos lo comunicará a "LA DEPENDENCIA" quien dentro de un plazo de días calendario verificará que éstos se encuentren debidamente concluidos, y dentro de los días calendario siguientes a dicha verificación "LA DEPENDENCIA" realizará la recepción de los mismos conforme a los lineamientos y requisitos que para tal efecto establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose el derecho de reclamar por los trabajos faltantes o mal ejecutados.

"LA DEPENDENCIA" podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existen trabajos terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

**NOVENA.- REPRESENTANTE DEL CONTRATISTA.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos, en el sitio de realización de los mismos, un representante permanente que obrará como superintendente de construcción el cual deberá tener poder amplio y suficiente para tomar decisiones en todo lo relativo al cumplimiento de este contrato.

"LA DEPENDENCIA" se reserva el derecho de su aceptación el cual podrá ejercer en cualquier tiempo.

**DECIMA.- RELACIONES LABORALES.-** "EL CONTRATISTA" como empresario y patrón del personal que ocupa con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y de seguridad social. "EL CONTRATISTA" conviene en responder a todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de "LA DEPENDENCIA", en relación con los trabajos del contrato.

**DECIMA PRIMERA.- RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a que los materiales y equipos que se utilicen en los trabajos objeto de la obra motivo del contrato cumplan con las normas de calidad establecidas de los materiales que "LA DEPENDENCIA" tiene en vigor y a que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra se efectúen a satisfacción de "LA DEPENDENCIA", así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de su parte lleguen a causar a "LA DEPENDENCIA" o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente se obliga "EL CONTRATISTA" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivadas de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro sobre los bienes o trabajos ejecutados que ampara este contrato sin previa aprobación expresa y por escrito de "LA DEPENDENCIA", en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

**DECIMA SEGUNDA.- PENAS CONVENCIONALES.-** Sanciones por incumplimiento del programa: "LA DEPENDENCIA" tendrá la facultad de verificar si las obras objeto de este contrato se están ejecutando por "EL CONTRATISTA" de acuerdo con el programa de obra aprobado, para lo cual "LA DEPENDENCIA" comparará periódicamente el avance de las obras, si como consecuencia de dicha comparación el avance de las obras es menor de lo que debió realizarse "LA DEPENDENCIA" procederá a:

I.- Retener en total del 1% (UNO POR CIENTO) de las diferencias entre el importe de la obra realmente ejecutada y el importe de la que debió realizarse, multiplicado por el número de meses transcurridos desde la fecha programada para la realización de las obras hasta la de la revisión, por lo tanto mensualmente se hará la retención o devolución que corresponda a fin de que la retención total sea la procedente.

Si al efectuarse la comparación correspondiente al último mes del programa procede alguna retención su importe se aplicará en favor del Erario Federal como pena convencional por el simple retardo en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de "EL CONTRATISTA".

II.- Aplicar, para el caso de que "EL CONTRATISTA" no concluya la obra en la fecha señalada en el programa una pena convencional consistente en una cantidad igual al 1% (UNO POR CIENTO) del importe de los trabajos que no se hayan realizado en la fecha de terminación señalada en el programa que cubrirá "EL CONTRATISTA" mensualmente y hasta el momento en que las obras queden concluidas y recibidas a satisfacción de "LA DEPENDENCIA", para este caso "LA DEPENDENCIA" retendrá el 1% mensual del importe de la obra y operará la devolución o su cobro a "EL CONTRATISTA" según sea el caso.

Para determinar la aplicación de las sanciones estipuladas no se tomará en cuenta la demoras motivadas por caso fortuito o fuerza mayor o por cualquier otra causa que a juicio "LA DEPENDENCIA" no sea imputable a "EL CONTRATISTA".

Independientemente de la aplicación de las penas convencionales señaladas anteriormente "LA DEPENDENCIA" podrá optar entre exigir el cumplimiento del contrato o la rescisión del mismo.

Las cantidades que resulten de la aplicación de las penas convencionales que se impongan a "EL CONTRATISTA" se harán efectivas con cargo a las cantidades que le hayan sido retenidas, aplicando además si da lugar a ello la fianza otorgada conforme a lo estipulado en la cláusula de rescisión.

**DECIMA TERCERA.- SUSPENSION TEMPORAL O TERMINACION ANTICIPADA DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" podrá dar por terminado anticipadamente el contrato o suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general.

En caso de suspensión del presente contrato, éste podrá continuar produciendo todos sus efectos legales una vez que hayan desaparecido las causas que motivaron dicha suspensión.

**DECIMA CUARTA.- RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.-** "LA DEPENDENCIA" podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención a las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones administrativas sobre la materia así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "EL CONTRATISTA" que se estipulan en el presente contrato da derecho a su rescisión inmediata sin responsabilidad para "LA DEPENDENCIA", además de que se le apliquen a "EL CONTRATISTA" las penas convencionales, conforme a lo establecido por este contrato, y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

Las partes convienen que cuando "LA DEPENDENCIA" determine justificadamente la rescisión administrativa del contrato, la decisión correspondiente se comunicará a "EL CONTRATISTA" exponiendo las razones que al efecto se tuvieren para que éste dentro del término de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la notificación de rescisión manifieste lo que a su derecho convenga, en cuyo caso "LA DEPENDENCIA" resolverá lo procedente dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación de "EL CONTRATISTA".

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



## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS:

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, D.F., 1989.
- , Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México, D.F., 1983.
- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo. Contratos Civiles. Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edición. México, 1982.
- BERDAN, Francés F. La Organización del Tributo en el Imperio Azteca. Estudios de Cultura Náhuatl. XII. 1976.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Roque de Palma Editor. Buenos Aires. 1955.
- , Derecho Administrativo, Fiscal y Constitucional. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1962.
- , Estudios de Derecho Público. Tomo IV. Edit. Depalma. Buenos Aires. 1962.
- BRISEÑO SENOSIANI, Liliana, SLARES DUBLES, María Laura. La Independencia de México. SEP. Instituto Mora México. D.F. 1985.
- CANALS ARENAS, Jorge R. El Contrato de Obra Pública. Editorial Trillas. México, D.F. 1991.
- CARCANO, Ramón J. Historia de los Medios de Comunicación y Transporte en la República Argentina. Editorial Lejoyabe. Buenos Aires. 1983.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida Económica. Tomo II. Editorial Hermes. 5a. Edición. México, D.F. 1982.
- CRUET. La Vie du droit et l'impuissance des lois. Paris. 1908.
- DURAND, Fray Diego. Libro de los Ritos Ceremonias en las Fiestas de los Dioses y Celebración de Ellos. Editorial Porrúa, S.A. México. 1967.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo octava edición. México. 1989.

GASPERI, L. de. Tratado de las Obligaciones. Tomo I. Ed. de Depalma. Buenos Aires. 1946.

JEZE, Gastón. Les Contrats Administratifs. Editorial Depalma. París. 1927.

KATZ, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas Durante los Siglos XV y XVI. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1966.

LAUBADERE, Manuel. Derecho Administrativo. Editorial Rue Foefflot. Décima primera edición. París. 1978. Traducida al castellano por Villamizar Herrera, Jesús. Editorial Tenusm. Bogotá. 1984.

LEON PORTILLA, Miguel. La Institución Cultural del Comercio Prehispánico. Estudios de Cultura Náhuatl. México. 1962.

LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Instituto de Historia, UNAM. México. 1971.

MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Los Contratos Derivados del Art. 134 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla, S.A. de C.V. Novena edición. 1991.

MATEO MARTIN, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local. Novena edición. Madrid. 1985.

MESSINEO, F. Derecho Civil y Comercial. Tomo II. Ed. Jur. Europea- América. Buenos Aires. 1954.

OCAMPO, Javier. Ideas de un Día. Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. México, D.F. 1969.

PALERM, Angel. Obras Hidráulicas Prehispánicas en el Sistema Lacustre del Valle de México. SEP/INAH. México. 1973.

POMAR, Juan Bautista. Relación de Texcoco. Editorial Salvador Chávez Hayhoe. México. 1941.

SAHAGUN, Fray Bernardino de. Historia General de las Cosas de la Nueva España. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.

SALVADOR, María Fesuelnéc. Felicidad General e Individual por la Independencia. Editorial Celestino de la Torre. México. Octubre de 1821.

SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. Editorial Porrúa, S.A. Décima segunda edición. México. 1993.

SEMO, Enrique. México, un Pueblo en la Historia. Editorial Nueva Imagen, S.A. México. 1943.

TORQUEMADA, Fray Juan. Monarquía Indiana. Editorial Salvador Chávez Hayhoe. México. 1943.

C. MASHER, Frederick, SALVATORE, Cimmino. Procedimientos Administrativos. Ediciones Rialp. S.A. Abril. 1969.

FONECCERUS, L., NIPPERDEY, H.C. Derecho Civil, Parte General. Tomo I, Vo. 2. Ed. Bosh. Barcelona. 1950.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas. Quinta edición. Madrid 1990.

ZAVALA, Silvio. El Servicio Personal de los Indios en la Nueva España. Tomo II. Colegio de México/El Colegio Nacional. México, D.F. 1983.

ZURITA, Alonso de. Breve y Sumaria Relación de los señores a manera de diferencias que había de ellas en la Nueva España y en otras provincias, sus comarcas, y de sus Leves, usos, costumbres y de la forma de que tenían los tributos de sus vasallos en tiempo de su gentilidad, en lo que después de conquistados se ha tenido y tienen los tributos que pagan al S.M. y a otros en su nombre, y en el imponerlos y repartirlos, y de la orden que se podría tener para cumplir con el precepto de los diezmos, sin que le tengan por nueva imposición y cargo a los naturales de aquellas partes. Editorial Salvador Chávez Hayhoe. México. 1941.

#### REVISTAS:

NOVOA, Carlos. Planeación Económica de México. Revista de economía. México, D.F. Enero de 1952.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. Editorial Heliasta S.R.L. Vigésima primera edición. República de Argentina, Buenos Aires. 1989.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XX y XXIII. Drosblí, S.A. Argentina, Buenos Aires. 1965.

## **DOCUMENTOS:**

Código Mendocino. De. Jose Ignacio Echegaray. San Angel Ediciones, S.A. México. 1979.

B.T. Proyecto de Policía para la Ciudad de México que un europeo americano presentó a su alteza Serenísima la Regencia del Imperio Mexicano. Mariano Ontiveros. México. 1821.

La Administración Pública en la Epoca de Juárez. Tomo I. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. 1974.

Plan Nacional de Desarrollo.

## **LEGISLACION:**

Código Civil de 1928.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República. Quinta Edición. México, 1994.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Ley de Obras Públicas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas y el Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a través de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

**Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

**Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a través de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros.**

**Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.**