

321309
13
24.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



"NUEVO PROCEDIMIENTO PARA LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
MARIA DE LOURDES HERRERA PEREZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JOSE BERNARDO COUTO SAID
CED. PROFESIONAL 15102-200324

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



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.

A DIOS

A quien humildemente le agradezco el milagro supremo de la vida sin el cual nada sería posible y que sin merecerlo, me ha concedido en todo momento de mi vida un sinnúmero de satisfacciones por lo que le estaré eternamente agradecida.
Por todo esto y más.

Gracias Señor

† **A MI MADRE**

La Sra. Concepción Pérez Ramírez.

Dedico esta tesis, a la memoria de
mi inolvidable **MADRE**, gracias mamá
por haber sido el instrumento para que
yo existiera ya que hoy y siempre estarás
en mi corazón, y aunque ya no te encuentres
presente yo se que tu alma estará conmigo,
le doy gracias a **DIOS** por haberme permitido
tener una mamá como tu.

Mil Gracias

A MI HERMANO

El Dr. en Derecho Agustín Herrera Pérez

Que con tu apoyo, tu confianza, tu cariño y

la fe que tienes en mi he logrado alcanzar

la meta deseada. Te doy las gracias porque

no me dejaste flaquear en los estudios, cada

vez que tropezaba, en frente de mi estabas

tú con tu apoyo incondicional para levantarme

cuantas veces fuera necesario, tu mano estaba

presente. No encuentro palabras para agradecerte

todo lo que has hecho por mi y decirte cuanto te

amo y poder expresar mi agradecimiento

GRACIAS POR LO QUE FUERSTE

GRACIAS POR LO QUE HACES

GRACIAS POR LO QUE SARAS

GRACIAS POR TU CARIÑO Y TU

APOYO

A MI FAMILIA

Felipe y Ma. de la Paz, Carolina, Felipe H.H;

Leonardo, Agustín; Enrique y Elsa, Enrique H.R;

Erik, Elsy; Agustín y Margarita, Agustín H.C;

Rodrigo Daniel; Francisco y Juana, Toño, Francisco

Eduardo H. O; Juan Carlos, Elizabeth; Miguel y

Concepción, Conchita S.H., Karina, Reynita, Miguelito;

Fernando y Leticia, Balbina P. H; Fernando.

ELENA Y MANOLO

Gracias por el cariño que todos y cada uno de ustedes
siente por mi y por el gran amor que siento por todos y
cada uno de ustedes, quiero que sepan que siempre
estarán en mi corazón.

A MIS SOBRIJOS Y SOBRIJAS

Les deseo lo mejor de lo mejor

hoy y siempre, les doy gracias

por su cariño.

Esperando les sirva de motivación

y me superen.

**A LA UNIVERSIDAD DEL
TEPEYAC**

Por haberme dado la oportunidad de formar parte de su comunidad universitaria, ya que gracias a ella pude lograr la culminación de mi carrera profesional, muy agradecida.

A MI ASESOR

Al Licenciado José Bernardo Couto Said

Como un reconocimiento a su gentil y

valiosa colaboración en la presente

TESIS, mil gracias.

A MIS MAESTROS

Por su confianza y dedicación en su enseñanza quienes con su experiencia profesional y académica lograron transmitirnos sus conocimientos, durante 5 años de carrera, no nombro a alguien en especial porque para mi todos dieron lo mejor en sus materias a impartir pero a cada uno de ellos les doy las gracias.

A...

Mi más sincero agradecimiento para todas
aquellas personas, que de una u otra forma
apoyaron manual, intelectual y físicamente,
en la realización del presente trabajo.

INDICE

INDICE

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
1.1. En Roma	
1.1.1 Concepto Romano del Contrato.....	2
1.1.2 La Esencia del Contrato Romano.....	8
1.1.3 La Edad Media.....	10
1.1.4 La Edad Moderna.....	10
1.1.5 El Liberalismo.....	11
1.1.6 La Regulación del Contrato en el Código Napoleón.....	11
1.1.7 Los Elementos del Contrato.....	12
1.2. En España	
1.2.1 La Política Sanitaria.....	13
1.2.2 Los Enlaces Ferroviarios.....	14
1.2.3 Las Obras Hidráulicas.....	15
1.2.4 La Realización de Obras Públicas.....	16
1.2.5 El Contrato en el Derecho Español de la Epoca Moderna.....	17
1.3. En Argentina.	
1.3.1 El Contrato Administrativo y su valor Jurídico.....	18
1.3.2 La Noción Esencial de Contrato.....	19
1.3.3 La Noción del Contrato Administrativo.....	20

1.3.4	El Contrato de Obra Pública.....	20
1.3.5	Naturaleza Jurídica.....	21
1.3.6	Caracteres del Contrato de Obra Pública.....	22
1.3.7	Elementos del Contrato.....	23
1.3.8	Formación del Contrato.....	24
1.3.9	Ejecución del Contrato.....	27
1.3.10	Conclusión del Contrato.....	28
1.3.11	Jurisdicción Competente.....	29
1.3.12	La Concesión de Obra Pública.....	29
1.3.13	Régimen Jurídico de la Concesión de Obra Pública.....	30
1.3.14	Empresas de Obras Públicas por sistema de "peaje".....	30
1.3.15	El Código Civil Argentino.....	31
1.4	En México	
1.4.1	Epoca Precortesiana.....	32
1.4.2	Antecedentes Peninsulares.....	35
1.4.3	La Administración en la Nueva España.....	36
1.4.4	Concurrencia de la Autoridad Eclesiástica con la Obra Pública.....	39
1.4.5	Las Obras Públicas y la Recopilación de 1681.....	40
1.4.6	Las Obras Públicas y la Ordenanza de Intendentes.....	41
1.4.7	Las Obras Públicas en la Constitución de Cádiz.....	43
1.4.8	México Independiente.....	45
1.4.9	Constitución de 1824.....	48
1.4.10	Constitución de 1857.....	50
1.4.11	La Dirección de Obras Públicas.....	51
1.4.12	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.....	53
1.4.13	La Nueva Epoca.....	61
1.4.14	La Secretaría de Obras Públicas.....	65
1.4.15	Nueva y Revolucionaria Política de Obras Públicas.....	70
1.4.16	Dirección General de Obras Públicas.....	74
CAPITULO II		
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....		82
2.1	Constitución de 1917.....	83
2.2	Ley de Servicio de Inspección Fiscal.....	89
2.3	Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.....	90
2.4	El Contrato de Obra Pública en la Legislación Administrativa.	92

2.5	Ley de Obras Públicas de 1980.....	94
2.6	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985.....	106
2.7	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1994.....	117

CAPITULO III

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE ADQUISICIONES.....

		146
3.1	Procedimiento de Adjudicación para Adquisiciones.....	147
3.2	Concepto de Adquisición, Arrendamiento y Prestación de Servicios.....	148
3.2.1	Elementos de los Contratos de la Administración Pública.....	152
3.2.2	Clasificación de los Contratos de la Administración Pública.....	156
3.3	La Convocatoria.....	158
3.4	Presentación de Ofertas.....	159
3.4.1	Requisitos de las Ofertas.....	161
3.5	El Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones.....	162
3.6	Notificación del Fallo.....	164
3.7	Dependencias y Entidades.....	165
3.8	Contratos Abiertos.....	167
3.9	Por Adjudicación Directa.....	168
3.10	La Licitación.....	170
3.11	La Licitación Pública.....	173
3.11.1	Fases de la Licitación Pública.....	173
3.12.1	Tipos de Licitación.....	174
3.12	Precio Fijo.....	177
3.13	Concurso.....	178
3.13.1	Concurso Desierto.....	179

CAPITULO IV

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS.....

		180
4.1	El Procedimiento del Contrato de Obra Pública.....	181

4.1.1	Los Modos de Celebración de los Contratos Públicos.....	182
4.1.2	Los Modos de Celebración de los Contratos Administrativos.....	182
4.1.3	El Estado puede celebrar Contratos.....	183
4.1.4	El Contrato Administrativo.....	183
4.2	El Contrato de Obra Pública.....	185
4.2.1	Definiciones Doctrinales del Contrato.....	187
4.2.2	Definición Legal del Contrato.....	188
4.3	Definición de Obra Pública.....	190
4.4	Los Elementos del Contrato de Obras Públicas.....	193
4.4.1	Fases de la Obra Pública.....	200
4.5	Por Contrato.....	202
4.6	Por Administración Directa.....	203
4.7	La Convocatoria.....	204
4.8	Acto de Presentación y Apertura de Propositiones.....	207
4.9	Dependencia y Entidades.....	209
4.10	Por Adjudicación Directa.....	212
4.11	Licitación Pública.....	214
4.12	Concurso.....	216
CAPITULO V		
LOS RECURSOS.....		221
5.1	Los Recursos.....	222
CONCLUSIONES.....		229
BIBLIOGRAFIA.....		241

INTRODUCCION

INTRODUCCION

H. Jurado de mi examen profesional de Licenciado en Derecho, pongo a su consideración el presente trabajo, que representa la culminación de mis estudios profesionales, el cual puede ser superado sin duda alguna, pero lo realice con todo el esfuerzo y dedicación que adquirí en mi querida Universidad del Tepeyac, la investigación no pretende ser complicada por el contrario su objetivo es realizar una fácil y práctica guía de trabajo y de información, no sólo para el estudioso del Derecho, sino para cualquier persona interesada en conocer las relaciones de tipo comercial-jurídicas con el gobierno de nuestro país, y por otra parte lo realice con la inquietud de aportar una solución a los múltiples problemas que aquejan al país.

Es innegable el hecho de que los contratos administrativos ocupan, en la actualidad, un lugar muy importante dentro del Derecho Administrativo pues la obra pública surge como una necesidad propia de las dependencias y entidades públicas, ya que las mismas tienen un interés social el cual está enfocado por sus diversas formas o tipos de infraestructura.

Es por esto que entre los objetivos del presente trabajo se encuentran: el de concientizar a las partes que intervienen en los contratos administrativos; otorgar la misma valoración jurídica a las partes contratantes y de los elementos con que cuentan; propiciar la realización de presupuestos y ejecuciones de obras óptimas y de gran calidad, dejando atrás licitaciones manejadas por presupuestos castigados o elevados para obtener esos

trabajos. Además de lo anterior, me parece que el objetivo más importante es la formación de nuevos profesionistas en la materia, ya que éste es un campo olvidado por los abogados.

Por lo anterior, conscientes de la importancia cada vez mayor de los Contratos Administrativos y en particular de los Contratos de Obra Pública y Adquisiciones, y considerando que a lo largo del tiempo se han dictado en forma poco sistemática múltiples disposiciones sobre la materia que en muchas ocasiones se contraponen desorientando y provocando inseguridad jurídica a quienes actualizan los supuestos previstos por las mismas, hemos decidido desarrollar el presente tema, con la intención de determinar los principios jurídicos que rigen esta clase de contratos y de realizar una humilde interpretación de la normatividad básica aplicable a los mismos.

Es de todos sabido que ni toda la sociedad forma al Estado ni éste está integrado físicamente por toda la sociedad. Para que un Estado pueda cumplir con sus fines requiere de la colaboración y participación de toda la sociedad, y es en este momento en donde se ve la necesidad de recurrir a los particulares para llevar a cabo una determinada obra pública o una adquisición o simplemente para autoabastecerse de las materias primas que requiere para su organización tanto interna como externa.

No debemos olvidar que aunque el Estado toma parte como elemento fundamental de este tipo de contratos, su contraparte igualmente importante es el particular como sujeto civil. Es de suponerse que al ser el particular la parte débil de este tipo de transacciones, la ley debe proporcionar un mecanismo eficiente que proteja a dicha parte débil. Pero en este momento nos enfrentamos al problema de cómo solucionar éste si el Estado

representa la institución social que vela por los intereses de toda una colectividad.

Hemos dividido el presente trabajo en cinco capítulos, estando destinado el primero de ellos a analizar los antecedentes históricos de las obras públicas, con la finalidad de apreciar claramente la evolución, diferencias y similitudes que existen entre las legislaciones de Roma, España, Argentina y México.

El segundo capítulo está dirigido al estudio de los antecedentes legislativos, la obra pública no tiene antecedentes en las construcciones mexicanas, ya que es una creación del constituyente de 1917 como lo mencionamos en dicho capítulo y la creación del Artículo 134º constitucional que es la base legal de las Adquisiciones y Obras Públicas. Asimismo se hace mención de las leyes que anteceden a la Nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1994.

El tercer capítulo está enfocado al procedimiento que se debe llevar a cabo para obtener los contratos de adquisiciones.

En el cuarto capítulo hablaremos del procedimiento que se debe llevar a cabo para obtener los contratos de obras públicas y además que las dependencias y entidades que participan en dichos procedimientos deberán apegarse a la ley para adjudicar los contratos correspondientes sin que existan favoritismos para los participantes.

El quinto y último capítulo se ocupa de los recursos, el cual es un tema relacionado con los órganos y tribunales encargados de dirimir las

controversias que se susciten a este respecto, y es por lo que surge una nueva interrogante ¿ Porqué se requiere de un tribunal especializado que conozca en particular de estas controversias?, ¿Ya que si son contratos comunes y corrientes desprendidos de una materia meramente civil, porque no se solucionan frente a los tribunales civiles?.

H. Jurado, de antemano las más sinceras gracias por su participación en la revisión de este trabajo, que no pretende resolver todos los problemas de los contratos administrativos relativos a la obra pública, ni el de las licitaciones públicas, pero aunque humilde, sí es mi aportación personal a la evolución del Derecho a la que contribuye nuestra querida Universidad del Tepeyac.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 En Roma

1.1.1 Concepto Romano del Contrato

La búsqueda del concepto del contrato, nos ha llevado por caminos diversos, a veces jurídicos o metajurídicos, pero por su trascendencia social en definitiva el derecho es un fenómeno social, el cual tiene antecedentes muy remotos, pero para iniciar esa búsqueda, nos ubicamos en el derecho romano.

No es tarea sencilla buscar el concepto que los romanos tenían de cualquier institución jurídica, pues el derecho romano no es un cuerpo jurídico homogéneo con una orientación uniforme, y dista mucho de ser obra de un solo legislador, sino por el contrario es el resultado de una larguísima evolución histórica que pudiera iniciarse en el año 753, antes de J.C., para concluir en el siglo VII de nuestra era, cuando el Imperio adquiere su fisonomía bizantina.

De Buen afirma que del Digesto se infiere una concepción del contrato, "que si no lo define, puede servir de base para hacerlo y ha servido de tal en la doctrina. Según ella, contrato es la convención civil de obligar".¹

¹ Nestor De Buen Lozano, La decadencia del contrato, p.6.

Sin embargo, anota De Buen, citando a Buckland, que puede haber otros pactos productores de acción, a los que no se ha calificado de contratos. Arias Ramos recuerda que los llamados pactos vestidos fueron así denominados por los romanos, a pesar de que, en realidad, eran verdaderos contratos.²

En un texto del Digesto, atribuido a Ulpiano, hay contrato cuando hay cambio de promesas o promesas cambiadas, en otro texto se dice, que hay contratos donde hay cambio de una prestación por una promesa. En ello se apoya Ruggiero para sostener que el concepto del contrato debe encontrarse en el efecto del pacto.

En el vínculo resultante del pacto, el que tiene el carácter de *contratus*. Como afirma Messineo que el contrato ha sido un paradigma general y la opinión sostenida también por De Buen al subrayar la variedad temporal del concepto. Esto nos llevará a concluir que la expresión contrato, en su larguísima evolución, ha sido un elemento constante, pues también la figura moderna se califica de contrato.

Los romanos solamente conocían figuras de contratos singulares pero no consideraban al contrato como una categoría genérica productora de obligaciones. "El concepto moderno del contrato se deriva dice Messineo no del "*contratus*" de los romanos, sino del nudo pacto (convenio) el derecho romano más antiguo indicaba el elemento voluntario, es decir, que tuviese su origen en un hecho voluntario y este vínculo se producía tan sólo en relación a un contenido determinado. Sólo determinadas figuras de contrato engendraban acción, esto es, eran reconocidas por el ordenamiento jurídico".

² N. De Buen Lozano, *op. cit.*, p.6.

A) Las Formas Primitivas

El nexum, forma primitiva de la operación de préstamo, y afirman que se trataba de una autoenajenación, pero no de un contrato. Para Girard, el nexum si es un contrato, el más antiguo de los reconocidos por el derecho romano.³

B) Los Contratos Verbales

La sponsio, operación religiosa en su origen, posteriormente secularizada y luego da lugar a la stipulatio, constituía un compromiso adquirido por virtud de un juramento ante la divinidad, con formas y palabras. La sponsio no concedía un derecho en favor del que con ella se beneficiaba y la violación de la promesa tenía el carácter de delito religioso.

La stipulatio, hace descansar la obligación en la promesa hecha por una de las partes en presencia de la otra, mediante determinadas palabras pronunciadas solemnemente, sin las cuales no surgía la obligación. (Se trata de un contrato verbal).

C) Los Contratos Escritos

Los contratos literales (escritos), consistían en una inscripción hecha en un registro, especie de libro de caja que servía a los ciudadanos para anotar mensualmente los ingresos y salidas. La existencia de la deuda, para que ésta existiera, si se requería una forma complementaria, en todo caso se trataba de una forma contractual de muy escasa aplicación.

³ Fedéric Girard, Manuel Elémentaire, p. 508.

D) Los Contratos Reales

La evolución del contrato, lo constituye la aparición de los contratos reales, en los cuales la solemnidad o, la simple formalidad, dejan lugar, como elementos esenciales, a la entrega de la cosa, consecuencia del acuerdo de voluntades.

Aparece así la regulación específica del mutuo, del depósito, del comodato y de la prenda y en ellos, de la fiducia. Se advierte ya, en la regulación de estos contratos, una mayor plasticidad.

Ya que no cabe duda de que antes que aparezcan en la vida jurídica como figura nominada, existían las necesidades y las operaciones mismas que la identifican, Girard advierte que, el mutuo tuvo su antecedente en el nexum, instrumento del que se valían los antiguos romanos.

El convenio que permitía la transmisión de la posesión, no estaba provisto de acción. De otro modo, la acción real sólo permitía reivindicar de quien, efectivamente, tenía la cosa en su poder.

Los contratos reales constituyen, pues, un paso adelante en la evolución del derecho. La solemnidad queda sustituida por la entrega de la cosa y, el consentimiento que acompaña a esa entrega da, por sí mismo, acción al acreedor para exigir su restitución. A este fenómeno económico responde el derecho poniendo a disposición del comercio los contratos consensuales.⁴

E) El Consensualismo

Los contratos consensuales: venta, arrendamiento, sociedad y mandato,

⁴ F. Girard, *op. cit.*, p. 10.

constituyen la antítesis del antiguo contrato formal. Se supone que no había contratos consensuales en la época primitiva, ni en tiempos de las acciones de la ley aun cuando, probablemente, surgieron inmediatamente después, su mayor desarrollo debe corresponder al Imperio.

Girard las clasifica como obligatorios, sin necesidad de forma, por el solo acuerdo de voluntades; sinalagmáticos (perfectos o imperfectos) y todos ellos de buena fe.⁵

Esto prueba que la voluntad privada adquiere, en ese momento, un predominio extraordinario en el campo del derecho.

F) Los Contratos Innominados

A partir de Justiniano, el derecho romano sanciona los contratos innominados, a los que concede la acción *prescriptis verbis* característica de las obligaciones de dar y de hacer.⁶

Su origen puede encontrarse en Labeon, quien los inventa para los casos en que realmente existía un contrato. De allí fácilmente se extiende el sistema y se celebran múltiples convenciones de las que se sabe que no caben en ninguna de las categorías conocidas.

Para que haya contrato innominado, además de los requisitos habituales de consentimiento de partes capaces, objeto cierto y causa lícita, Girard señala que debe haber: 1º un acuerdo sinalagmático y 2º que una de las

⁵ *Ibidem*, p. 566.

⁶ N. De Buen, *op. cit.*, p. 11.

partes haya cumplido su prestación. Su efecto principal es el de dar nacimiento a una acción personal de cumplimiento.⁷

G) Los Pactos

La última etapa romana queda representada por los pactos, singularmente parecidos a los contratos. Como generadores de acciones personales y aparecen, primero, como agregados a los contratos.

Después surgen los pactos pretorianos y finalmente los legítimos, que tienen su origen en las constituciones imperiales.

Los pactos pretorianos señala Girard que en realidad se trata de declaraciones hechas ante el pretor, a veces bajo juramento, "jure que usted no es mi deudor y lo creeré"; "jure que usted es mi acreedor y lo creeré". Había además del pacto de juramento el de constituto por virtud del cual "una persona conviene con otra que le pagara" el día fijo una deuda preexistente".

Para Castan, estos pactos eran verdaderas convenciones, que en su origen, producían solamente obligación natural, y aunque no se les comprendiera dentro de la categoría de los contratos consensuales, adquieren la categoría de *pacta vestita*.

Los pactos legítimos son convenios a los que el derecho imperial concedió acción, siendo los principales el de constitución de dote; el de donación y el compromiso arbitral.⁸

⁷ F. Girard, *op. cit.*, p. 626.

⁸ José Castán, *Derecho Civil Español*, p. 586.

1.1.2 La Esencia del Contrato Romano

La evolución del contrato, en Roma, es clara y se refleja en un determinismo histórico, que los diversos jalones de la evolución contractual, son pasos de un camino determinado a priori.

No puede aceptarse, en términos de pureza absoluta, que la esencia del contrato en su evolución romana la de los elementos que hemos destacado en cada caso.

Que en todos los contratos romanos, considerando al nexum como su expresión más simple, hay un elemento voluntario de naturaleza esencial. No hay en el derecho romano una canalización de la voluntad individual, una influencia ajena a las partes que las lleve a contratar y las obligue a celebrar el pacto.

Lo que sí existe es un elemento ajeno a ella no de modo que ello implica un atentado a un principio rudimentario de autonomía de la voluntad.

La evolución del derecho romano nos enseña los primeros pasos de un camino que culmina, en el esplendor liberal, a consecuencia de la Revolución Francesa. El Código Napoleón es la meta alcanzada y el vértice que marca el declive de la voluntad como elemento esencial del contrato.⁹

El romano, ante la necesidad de la certeza - seguridad jurídica, hace que la voluntad se acompañe de un tutor que vigila sus desmanes.

El derecho romano prefiere, en su evolución, quitar obstáculos en la formación del contrato a cambio de dar mejores armas a las partes en caso

⁹ J. Castan, *op.cit.*, p. 13.

del incumplimiento sobrevenido.

La voluntad es pues, en nuestro concepto, elemento esencial. Pero no cabe duda que sin esa voluntad no podrán producirse los efectos que el derecho romano le atribuía al vínculo. En los contratos verbales predomina la voluntad declarada sobre la real, pero ya estamos en esa etapa de la evolución ante una clara voluntad que determina la obligación.

La sponsio el segundo elemento: La sanción gravísima, en caso de incumplimiento, que lo convertía en delito religioso.

En los contratos reales la solemnidad, que es característica de la stipulatio, deja lugar a una fórmula sencilla. La obligación nace de la recepción de la cosa sobre la que recae la voluntad mutua. En la formulación del contrato se compensa concediendo al perjudicado por el incumplimiento acciones más efectivas que la maldición del nexum, o el delito religioso - pecado diríamos ahora -, de la sponsio.

Se limita, en un principio, a ciertos contratos de uso más común, como la venta, el arrendamiento, la sociedad y el mandato, únicos productores de acción. Pero no siendo bastante ágil el sistema se da lugar a los pactos vestidos de acción y, a fin de cuentas, a los contratos innominados. Es el momento en que la voluntad, desde un punto de vista de técnica jurídica, alcanza su máxima eficacia.

Quizá el derecho alcanza en esta etapa su máximo desarrollo por largo tiempo. El derecho romano constituye primerísima tarea de los juristas hasta

la Revolución Francesa. La técnica insuperable de los romanos se adelanta por cientos de años.

La lucha del hombre por romper las dificultades económicas y religiosas. El encuentro entre la libertad del hombre y el derecho, como cauce incomparable para ella, no se realiza hasta la Revolución Francesa. Lo que ha venido después, el abuso de esa libertad, que la meta seguida no fue buena, creemos que era necesaria.

Gracias al Código de Justiniano (529), al Digesto o Pandectas (Diciembre de 533), y a la nueva edición del Código, publicado en 545, se han podido conocer las instituciones jurídicas romanas, para la evolución del contrato se produce en los años que vinieron después del fin del Imperio Romano.

1.1.3 La Edad Media

La Edad Media no aporta novedades importantes en la evolución del contrato. El contrato pudo avanzar en forma notable por encima de la evolución del derecho romano.

La Edad Media, más que una situación política, es un fenómeno ideológico y económico. Justiniano vive en el momento de transición aunque su obra marque el más importante esfuerzo en la formulación del derecho romano.

1.1.4 La Edad Moderna

La Edad Moderna se caracteriza porque corresponde a la formación de las nacionalidades y a la creación de un Estado absoluto.

En el orden económico la Edad Moderna asiste al auge singular del comercio. No es posible olvidar, al hablar de la Edad Moderna, el desarrollo extraordinario de la sociedad.

1.1.5 El Liberalismo

El contrato de trabajo se deja al libre juego de la libertad de los contratantes, con la única limitación de orden público.

El Código Napoleón que encumbra a la libertad humana declara que el contrato tiene rango de ley entre las partes y solamente la limita cuando entra en conflicto con el orden público y con las buenas costumbres.

El Código Napoleón una obra perfecta para su tiempo y pueden señalársele lagunas importantes que han llevado a la necesidad de su total revisión.

1.1.6 La Regulación del Contrato en el Código Napoleón

La materia de contratos queda incluida en el Libro Tercero, Título Tercero ("De los contratos o de las obligaciones convencionales en General"). Podríamos llamar la "Parte General", las reglas relativas a los elementos esenciales del contrato y a la teoría de las obligaciones.

El Título IV "De los compromisos que se forman sin convenio" De acuerdo con el artículo 1101: "El contrato es un convenio por medio del cual una o diversas personas se obligan hacia otra o varias personas, a dar, hacer o hacer alguna cosa".

La disposición más importante del Código Napoleón, en esta materia, queda contenida en el art. 1134 en el que textualmente se expresa que "Los convenios legalmente celebrados tienen fuerza de ley entre las partes.

También merece subrayarse lo dispuesto en el art. 1135, que determina que los convenios obligan no solamente a lo especificado, sino además a todas las consecuencias que la equidad, el uso o la ley señalen para la obligación, de acuerdo con su naturaleza.

1.1.7 Los Elementos del Contrato

Respecto del acto jurídico en general, se habla también de la solemnidad que no se refiere, en ningún caso, al contrato; la doctrina nos habla de elementos de validez, constitutivos de una segunda categoría. Tendrían ese carácter la capacidad, la circunstancia de encontrarse el consentimiento exento de vicios, la licitud en el objetivo, motivo o fin y la forma legal.

¿ Qué se entiende por elementos del contrato ? El elemento del contrato es algo que forma parte integrante del mismo y en cuya ausencia no podría concebirse su existencia, tales elementos son:

- A) El Consentimiento
- B) Los Vicios del Consentimiento
- C) El Objeto
- D) La Forma

1.2 En España

Merecen especial atención los primeros aspectos de la vida y la administración pública en que también se intentaron reformas o se marcó de modo característico el estilo del nuevo régimen. Y además innovaciones introducidas por la República para elevar el nivel cultural de la nación, mejorar la salud pública, transformar la economía y depurar y poner orden en la administración.

El esfuerzo más noble de la República se centró, sin duda, en el área pedagógica. La oligarquía, en su medio siglo de dominación absoluta, y la dictadura militar, en sus ocho años de derribos, coincidieron en apuntalar el oscurantismo, de acuerdo con la iglesia. En el presupuesto republicano de 1933 figuraban para construcción de escuelas 25 millones de pesetas, pero las Cortes autorizaron un empréstito de 400 millones, a cubrir en ocho años.

1.2.1 La Política Sanitaria

Por primera vez se concedió importancia en el presupuesto del Estado a la salud de los Españoles. La República realizó un esfuerzo admirable para ver si es posible que, conforme se trata de cortar el torrente de los ríos, que se pierde en el mar sin beneficio para España, se pierden estérilmente en la infancia, o tal vez en la madurez, por la bárbara miseria y abandono en que el cultivo de la persona está en nuestro país.

La Dirección General de Sanidad pasó a ser Subsecretaría y acabó constituyendo un pequeño ministerio. Creó el Dr. Pacua multitud de centros sanitarios rurales que llevaron los cuidados de la ciencia a poblaciones que

viven a distancias. Nuevas clínicas y profusión de nuevos sanatorios, especialmente antituberculosos, acreditaron el interés de la República por aliviar la suerte de la población enferma, en sanidad, la República, con medios escasos, acometió, sin alharacas, una obra prodigiosa.

1.2.2 Los Enlaces Ferroviarios

El despertar de las energías vitales del pueblo español, tanto tiempo reprimidas, garantizaba de antemano el éxito de la política sanitaria del nuevo régimen.

El amor de las masas al agua, al aire libre, a la montaña, sólo precisaba la revolución política de abril de 1931, con la inmediata mejora de las condiciones de vida de las clases obreras, en un corto número de meses, se acentuó notablemente en las clases populares el deseo de viajar y desplazarse los días festivos a las maravillosas cordilleras próximas a las grandes ciudades como Madrid.

España se encontraba de nuevo a sí misma; quería vivir, trabajar, gozar de la vida, crear, dar justo empleo a sus inagotables fuerzas morales Saturno, el dios democrático, se tragó a la juventud de cuello almidonado y levita.

El afán de regenerarse individual y colectivamente a favor de los estímulos morales y económicos que ofrecía la República popular era uno de los signos más alentadores de la nueva situación.

La República entregó al pueblo hermosos lugares, reservados al disfrute exclusivo de los ricos.

Acudió el gobernante a resolver este problema, con los enlaces ferroviarios - modesta denominación de una obra de considerable importancia - la República se propuso hacer de Madrid una gran capital moderna. Estableció la comunicación ferroviaria entre las estaciones del Norte y el Mediodía, iniciativa del ministro socialista de obras públicas, Indalecio Prieto.

Se construiría una nueva estación en la altiplanicie septentrional de Madrid y empalmaría con las líneas de las tres antiguas estaciones Madrileñas: Mediodía, Norte y Oeste.

Es indudable que la realización de este magno proyecto de engrandecimiento de Madrid se traduciría, además, en otros beneficios para las clases populares, para el comercio y para la industria, con notoria ventaja para la estética de la capital. El presupuesto de las obras públicas montaba en 1933, 163 millones de pesetas.

1.2.3 Las Obras Hidráulicas

La República se hizo presente asimismo en el área de las obras hidráulicas, dando comienzo a las obras del pantano de Cijara.

Poco después iniciáronse, entre otras, las obras, de rendimiento más inmediato del pantano de Ortigosa, en la provincia de Logroño.

Indalecio Prieto que en diciembre de 1931 había cambiado, la cartera de Hacienda por la de Obras Públicas, dejó notable rastro de su actividad en la etapa que encabezó este ministerio, como se ha visto por los enlaces ferroviarios.

La República se encontró con una tradición morosa y desordenada en el planteamiento y ejecución de las obras hidráulicas.

Las obras se administraban y conducían desde 1926 por Confederaciones Hidrográficas, entidades autónomas, a muchos efectos independientes del Estado.

El Centro de Estudios Hidrográficos trazó un Plan Nacional de Obras Hidráulicas. La República quería hacer en grande y encargó a los técnicos, en realidad, que construyeran el plan de la revolución económica del campo español. Y las obras hidráulicas constitulan solamente una parte del problema.

Prieto Transmitió a sus colaboradores en Obra Pública su contagioso entusiasmo por los trabajos hidráulicos. El ministro visitó en unos meses las obras de mayor interés, trasladándose en viajes agotadores a todas las regiones españolas donde habla trabajos hidráulicos.

1.2.4 La Realización de Obras Públicas

La realización de obras públicas, objetivo importante en la política a desarrollar por las altas autoridades coloniales.

Cuando se nombró virrey a don Antonio Amar y Borbón, se le encargó, el 5 de septiembre de 1802, que pusiese especial cuidado "en abrir caminos y hacer puertos donde fuere menester".

El procedimiento a seguir para el costeamiento de estas obras, le ordenaba que decretase "el repartimiento de la carga entre los españoles e

indios que con ellas resultaban beneficiados". Pero este sistema de repartimiento no dejó de presentar serias dificultades.

Las órdenes dadas por el virrey Mendinueta al Cabildo de Vélez para el arreglo del camino, dispuso que realizasen el trabajo necesario "veinticinco vecinos de la parroquia de Aguada, estos vecinos así designados habían de trabajar durante quince días.

El Cabildo Municipal de Santa Fe de Bogotá tuvo que solicitar del Superior Gobierno la oportuna autorización para poder gastar la suma necesaria para la reparación de los caños principales de la ciudad.

La guerra había impedido llevar a feliz término las obras proyectadas, por lo cual solicitaba el Consulado que se le autorizase para tomar a préstamo la suma que se considerase necesaria, "para llevar a efecto una obra de tan conocida utilidad".

1.2.5 El Contrato en el Derecho Español de la Epoca Moderna

Situar al contrato en el derecho de la Edad Moderna es ir a las fuentes españolas.

En España alcanza mayor desarrollo la labor de compilación que agrega a las partidas los nombres de Ordenamiento de Montalvo y las Leyes de Toro, de la Nueva y de la Novísima Recopilación y el de las Ordenanzas de Bilbao, debe destacarse que estuvieron en vigor en la Nueva España y aún en México independiente, inclusive, con mucha mayor positividad que en España.

En este precepto creemos que puede verse plasmado el principio de que el contrato constituye fuente general de obligaciones, sin necesidad de que esté previamente configurado en la ley.

Los contratos en particular, quedan regulados en la Novísima Recopilación: los préstamos, los depósitos y fianzas, los arrendamientos, las ventas y las compras.

Se hace también referencia a las donaciones, fianzas, censo e hipotecas, pero sin darles, en sentido estricto, el tratamiento de contrato.

1.3 En Argentina

1.3.1 El Contrato Administrativo y su Valor Jurídico

Sea cual fuere la posición que se adopte frente a la existencia de los contratos administrativos, lo cierto es que la praxis administrativa pone de manifiesto la presencia de ciertos actos, en los cuales participa la administración pública.

La actividad administrativa se compone de una serie de hechos, con trascendencia jurídica, y de declaraciones de voluntad de distintos tipos, con la particularidad de que ambas categorías producen efectos y relaciones jurídicas administrativas, o sea, relaciones en las cuales, al menos, una de las partes es la misma administración pública.¹⁰

Los hechos con trascendencia jurídica que realiza la administración participan del concepto genérico con que son conocidos los hechos jurídicos

¹⁰ Hector Jorge Escalante, Compendio de Derecho Administrativo, p. 604.

en el derecho civil, tratándose, en consecuencia, de actos materiales, casi siempre de carácter voluntario, que pueden ser llevados a cabo en cumplimiento o en ejecución de un acto administrativo o con presencia de todo acto precedente, y que no tienen por finalidad inmediata producir efectos en las relaciones jurídicas, aún cuando los produzcan.

Los hechos con valor jurídico de la administración, en la actividad que ésta desarrolla es posible la existencia de verdaderas declaraciones de voluntad administrativa, cuya finalidad específica es la de producir, de modo inmediato, efectos jurídicos. Estas declaraciones de voluntad administrativa participan del concepto genérico con que son conocidos, en el derecho privado, los actos jurídicos, y tienen por objeto crear, modificar, transferir, conservar, o aniquilar derechos y obligaciones.¹¹

1.3.2 La Noción Esencial de Contrato

"Hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos". (Art. 1137)

Teniendo en cuenta esta disposición legal, es posible señalar que los caracteres esenciales del contrato, conforme, son los siguientes: a) acuerdo de voluntades, debiendo actuar las partes intervinientes en un pie de igualdad y con completa libertad de actuación; b) vigencia en los términos contractuales al de la misma ley; el contrato es la ley de las partes.

La situación actual de la teoría de los contratos no sólo evidencia la evolución que permite efectuar observaciones que, ponen de manifiesto la existencia de nuevas formas contractuales.

¹¹ H. J. Escalante, *op. cit.*, p. 605.

Las nuevas formas contractuales, a pesar de que se alejan de la concepción clásica de este instituto, no han dejado de ser consideradas como verdaderos contratos, resulta actualmente que sirven, frente a un acto jurídico bilateral, para determinar si es o no un contrato; lo que singulariza esencialmente al contrato es: a) la existencia de un acuerdo de voluntades de dos o más personas, b) que esa declaración de voluntad común esté destinada a reglar los derechos de las partes, sin que por ello se haya perdido la idea básica del contrato.

1.3.3 La Noción del Contrato Administrativo

Si el contrato administrativo existe como tal y tiene características propias no puede ser asimilado a la figura clásica y bien conocida del contrato de derecho privado.

Entre los distintos criterios aceptados por la doctrina para diferenciar el contrato administrativo del contrato del derecho privado, cabe destacar los siguientes: a) Criterio subjetivo. Según este criterio, el contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, o por una de sus partes, y relacionándose por ese conducto con los particulares, b) Criterio de la jurisdicción. En esta posición, se entiende que son contratos administrativos aquellos cuyos diferendos y controversias deben ser sometidos a la decisión de los tribunales contencioso administrativo, o a la que tenga competencia atribuida en esta materia.

1.3.4 El Contrato de Obra Pública

La teoría de las obras públicas ocupa un lugar importante dentro del derecho administrativo con una fisonomía muy original, con un carácter especial.

Dentro de ese derecho de las obras públicas ha tenido real relevancia la regulación del contrato de obra pública, que es una de las formas como éstas pueden ser llevadas a cabo, dicho contrato aparece como el contrato administrativo por excelencia.

Toda obra pública es siempre el resultado de un trabajo público, pero la idea de "obra pública" exige fijar convenientemente el alcance que se da a esa expresión. Exige que tales trabajos deban ser efectuados por cuenta de una persona pública, y que estén efectivamente encaminados o dirigidos a satisfacción en forma directa e inmediata, de un interés público, el interés público de la obra pública no puede confundirse con la de servicio público, que es mucho más limitada y restringida.

El contrato de obra pública "es el contrato administrativo que celebra la administración pública para la realización de una obra pública, mediante el pago de un precio al contratante particular".¹²

1.3.5 Naturaleza Jurídica

Para establecer la naturaleza jurídica del contrato de obra pública es necesario partir de la noción que hemos dado de lo que se debe entender por "obra pública" y para que haya obra pública, ésta debe estar encaminada a satisfacer un interés público.

Y si la obra pública es aquella realizada por cuenta del Estado, y siendo así, será necesariamente un contrato administrativo, es decir que son los

¹² *Ibidem*, p. 763.

contratos celebrados por la administración pública la cual tiene una finalidad de interés público.

Los contratos de obra pública celebrados por la administración pública con esa finalidad de interés público, ya sea directa e inmediata es el más típico que ningún otro contrato administrativo, en el cual aparecen numerosas cláusulas exorbitantes del derecho privado, que hacen que el contratante particular quede subordinado a la administración, sin dejar de ser por eso un eficaz colaborador de aquélla.

Estamos, pues, frente a un contrato cuya naturaleza jurídica es la de un contrato administrativo, la que le fue reconocida desde que se comenzó a deferir a la jurisdicción contencioso administrativa los conflictos y cuestiones que en tal contrato se producían.

Entre las obras públicas que persiguen una finalidad directa e inmediata de interés público, están las "obras" que la administración o el Estado realiza directamente.

1.3.6 Caracteres del Contrato de Obra Pública

El contrato de obra pública aparece como un contrato bilateral o sinalagmático, puesto que en él ambas partes quedan obligadas, recíprocamente, la una hacia la otra.

En la relación que existe entre las partes con motivo de las prestaciones a que se obligan, se advierte en seguida que estamos frente a un contrato oneroso, las ventajas que otorga sobre la base de una prestación que esa

parte ha hecho o prometido a la otra. Por el momento en que queda concertado, el contrato de obra pública es un contrato consensual, queda concluido desde que las partes hayan manifestado su consentimiento, sin que este carácter quede desvirtuado por la circunstancia de que la legislación, a veces, imponga necesariamente la forma escrita.

Por su calificación, se trata de un contrato nominado, ya que no sólo la ley lo designa, sino que está especialmente regulado por ella, en sus caracteres y circunstancias.

Las prestaciones sean o no ciertas y puedan ser objeto de operación, el contrato de obras públicas es un contrato conmutativo, se trata, además, de un contrato principal, cuya existencia no depende de ningún otro y que siendo un contrato nominado aparece como un contrato simple, que constituye una unidad como tal.

En conclusión, el contrato de obra pública, por sus caracteres es un contrato bilateral o sinalagmático, a título oneroso, consensual, nominado, conmutativo, principal, simple y de cumplimiento sucesivo.

En todos los casos, es imprescindible que la relación entre esas convenciones y el contrato de obra pública aparezca de manera indubitable, con preponderancia ostensible del elemento propio de la noción de obra pública.

1.3.7 Elementos del Contrato

- A) Sujetos
- B) Competencia y capacidad

- C) Consentimiento
- D) Objeto
- E) Causa
- F) Finalidad
- G) Forma

1.3.8 Formación del Contrato

En nuestra época ha adquirido el contrato de obra pública, que cualquiera que sea la forma adoptada para llevarle a cabo, la ejecución de una obra de esa naturaleza debe estar precedida por dos etapas, en primer lugar, la administración debe determinar la necesidad, conveniencia y oportunidad de la obra que se piensa llevar a cabo y si ella sirve adecuadamente los fines de interés público a cuya satisfacción o logro será destinada.

La administración debe apreciar, si resulta más conveniente que la obra pública sea ejecutada por la misma administración directamente, o si es más aconsejable que se realice mediante la colaboración de un tercero, en virtud de un contrato que podrá ser de obra pública o de concesión de obra pública, según mejor resulte en cada caso, y habiendo optado la administración pública por la formalización de un contrato de obra pública, comienza entonces la efectiva formación de este contrato.

- A) Formación de la voluntad de las partes
- B) Sistema de la libre elección
- C) Sistemas de restricción

1. Licitación pública, la formación del contrato de obra pública se lleva a cabo, por medio de una licitación pública.

La licitación pública exige el cumplimiento de las etapas, pero dada la complejidad de las ofertas, por la misma índole de toda obra pública, es de rigor que en estas licitaciones la adjudicación sea precedida de una etapa previa de asesoramiento al órgano administrativo que debe adjudicar, que es la preadjudicación.

La licitación pública debe hacerse de forma tal que asegure una concurrencia seria y efectiva de oferentes, y el carácter público del proceso debe mantenerse en toda su amplitud, sin limitarlo a una publicidad formal.

Finalmente los registros de constructores de obras públicas, deben ser organizados y llevados con toda seriedad.

2. Licitación privada. La licitación privada, es otro de los sistemas de restricción aceptados para la formación del contrato de obra pública (Art. 13,064 de la Ley Nacional de Obras Públicas).

Si la licitación pública ha sido el sistema establecido, en principio, para la formación de este contrato, la licitación privada debe ser preferida a otros sistemas de restricción menos formales, sobre todo cuando se admite la realización de licitación privada o contratación directa.

3. Licitación restringida. La licitación restringida puede tener cabida siempre que la determinación de las condiciones de idoneidad especial, capacidad productiva mínima, tenencia de maquinarias determinadas, procesos de producción u otras fijadas por la administración, aseguren plenamente que esas condiciones hayan sido reunidas por los posibles licitantes.

4. Contratación directa. La contratación directa es, junto con la licitación privada, otro de los sistemas de restricción admitidos en los casos especiales consagrados por la ley.

La contratación directa debe reservarse para los casos en que es necesario adjudicar con rapidez, o a personas que reúnan o específica idoneidad, máxime cuando por tratarse de un sistema renunciante, siempre admite su reemplazo por la licitación privada.

La contratación directa debe ser llevada a cabo por haber fracasado una licitación anterior, esta contratación debe hacerse sobre las mismas bases, pliegos y proyectos que se tuvieron en cuenta en la licitación.

5. Remate público. Este sistema no puede ser empleado para la formación del contrato de obra pública.

6. El concurso. No constituye un sistema realmente apto para la formación de los contratos de obra pública.

Este sistema se está utilizando cada vez más, como procedimiento previo para seleccionar un grupo de personas, dentro del cual se efectuará posteriormente la selección definitiva del contratante.

Aparece así el llamado "concurso-subasta", aplicándosele a obras de gran importancia, que exigen un grado de capacitación de alto nivel en los oferentes.

D) Vicios en la formación del contrato

E) Perfeccionamiento y prueba del contrato

1.3.9 Ejecución del Contrato

La ejecución del contrato de obra pública presenta particularidades especiales, que se derivan de las dificultades que normalmente ofrece la construcción de una obra de ese tipo, la diversidad de elementos personales y materiales que intervienen en ella.

Formalizado el contrato de obra pública, el contratante debe presentar en seguida, o dentro del plazo contractualmente fijado, el plan de trabajos, en el cual deberá prever el desarrollo y desenvolvimiento de las distintas etapas que comprenderá la ejecución de la obra.

La iniciación de los trabajos constituye un acto de importancia, que generalmente es revestido con formalidades especiales, ya que es a partir de ese momento que las obligaciones y derechos de ambas partes se pone en marcha y que comienza a contarse el plazo de ejecución de la obra.

- A) Continuidad en la ejecución
- B) Dirección y control
- C) Mutabilidad
- D) Potestad rescisoria
- E) Potestad sancionatoria
- F) Sanciones penales

1. Derechos y obligaciones de la administración pública.

- A) A exigir la debida ejecución
- B) A exigir la ejecución en término
- C) Causas eximentes de la responsabilidad por la inejecución en término

2. Derechos y obligaciones del contratante particular.

El contrato de obra pública otorga al contratante particular, frente a la administración, derechos que pueden ser agrupados en dos categorías distintas: a) aquellas que le dan la facultad de exigir determinadas actitudes, acciones de la administración; y b) aquellos que le permiten no hacer determinadas cosas o hacerlas de manera diferente.

El contrato no sólo adquiere obligaciones frente a la administración pública, sino que también puede contraerlas frente a terceros.

- A) La administración pública cumpla sus obligaciones
- B) A percibir el precio
- C) A suspender la ejecución del contrato
- D) A requerir la rescisión del contrato
- E) A ser resarcido por la extinción del contrato
- F) Al mantenimiento de la ecuación económico-financiera

1.3.10 Conclusión del Contrato

La conclusión normal del contrato de obra pública se produce por cumplimiento de su objeto, es decir, por la ejecución completa de la obra pública, en todos sus aspectos, que autoriza a tenerla por finiquitada y por agotadas todas las obligaciones adquiridas en ese sentido por el contratista.

Concluida la recepción definitiva y el pago final de la obra, el objeto del contrato de obra pública está cumplido y, por tanto, se produce su extinción.

- A) Cumplimiento del objeto
- B) Expiración del término de duración del contrato

- C) Rescisión convencional del contrato
- D) Desaparición del objeto del contrato
- E) Rescisión debida a fuerza mayor, hecho de la administración o hecho del príncipe.
- F) Rescisión dispuesta por la administración pública por aplicación de su potestad rescisoria
- G) Imposición de sanciones rescisorias por la administración pública.
- H) Rescisión debida al ejercicio de la potestad modificatoria
- I) Muerte o quiebra del contratante particular
- J) Ruptura definitiva de la ecuación económico-financiera del contrato
- K) Nulidad del contrato

1.3.11 Jurisdicción Competente

Los contratos de obra pública son muy proclives a que se susciten cuestiones y controversias entre la administración pública y su contratante particular.

Tales conflictos pueden resolverse tanto en la materia administrativa, mediante el planteamiento de los recursos administrativos, puede estar prevista en la legislación aplicable a las obras públicas o en los contratos de obra pública como por los tribunales arbitrales lo que ha constituido la solución más simple, entre la administración y el contratista, pero siempre se busca o se debe buscar la mejor ejecución del contrato.

1.3.12 La Concesión de Obra Pública

La concesión de obra pública no es sino un modo de ejecución de ellas, en el que la administración pública celebra un contrato administrativo específico,

en la cual una persona física o moral, se obliga a ejecutar una obra pública determinada, con la particularidad de que el precio no le será pagado por la administración directamente, sino por los administradores que la utilicen, y cuya concesión le será otorgada temporalmente, durante el lapso en que deba hacerlo.

1.3.13 Régimen Jurídico de la Concesión de Obra Pública

En la concesión de obras públicas, debe recurrirse a los principios propios de otras figuras contractuales administrativas afines, como el contrato de obra pública, la concesión de uso del dominio público, la concesión de servicios públicos.

El dominio de la obra pública construida es siempre del Estado sin perjuicio del derecho del contratista a percibir el precio convenido por ella, el contratista debe hacer entrega de la obra al Estado una vez que el precio de ella quede cubierto por los usuarios.

1.3.14 Empresas de Obras Públicas por el Sistema de "peaje"

La explotación de las obras públicas por el sistema de "peaje" ha sido instituida por la ley 17,520, permite al Estado la realización de importantes obras públicas, como el canal subfluvial del río Paraná que une a las ciudades de Santa Fe y Paraná.

Actualmente el gobierno nacional tiene en construcción por el mismo sistema el complejo Zárate-Brazo Largo, que une la provincia de Buenos Aires y la de Entre Ríos, y el enorme complejo El Chocón Cerro Colorado,

cuyo personal momentáneamente tuvo paralizada la obra pública, por razones de asignaciones, no solamente en México, sino en todo el mundo, muy especialmente en nuestro país, por el nefasto sistema de la desvalorización de la moneda.

Al tratar de los contratos de obras públicas, tendremos la oportunidad de estudiar la naturaleza jurídica de las denominadas concesiones de obras públicas mediante el muy práctico y expeditivo sistema de pago de precio de la obra pública, y que hoy, con la denominación de empresas de obra pública por el sistema del "peaje", ha tomado cuerpo en nuestro país.

1.3.15 El Código Civil Argentino

El Código civil argentino, obra de Dalmacio Vélez Sarsfield, constituye, dentro del derecho latinoamericano, el reconocimiento más radical de los principios liberales, que se toman, en gran medida, del Código Francés.

Así, al definir el contrato, dice que "hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos". (Art. 1137).¹³

En cuanto a ciertos principios, el Artículo 1143 nos dice: "Los contratos son nominados, o innominados, según que la ley los designe o no, bajo una denominación especial".

En cuanto a la forma se sanciona el consensualismo, pero también la forma escrita, ya sea en instrumento público o bien mediante instrumento particular o juramento judicial. (Art. 1190).

¹³ N. De Buen, *op. cit.*, p. 70.

El principio de que el contrato es ley entre las partes y que nuestro legislador trató de soslayar, lo consagra el Código argentino expresamente al afirmar que "Las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma. (Art. 1197).

1.4 En México

1.4.1 Epoca Precortesiana

En nuestro país, nos referiremos brevemente a partir de la época Precortesiana, pues desde aquella época la palabra "Obras Públicas" entraña un concepto de derecho público administrativo, el cual tiene validez en los tiempos actuales, esta rama del derecho se ha ido desprendiendo del venerable tronco de la antigua jurisprudencia y ha recibido la atención y el estudio de múltiples tratadistas, que han reconocido en ella su configuración propia y la trascendencia de los problemas que comprende.

La sistematización de los fenómenos y sus principios, que han culminado en una visión suficientemente clara de este moderno aspecto de la ciencia del derecho, se ha ido realizando en la medida en que las complicaciones de la vida económica, política y administrativa de los pueblos lo han requerido paulatinamente, y por medio de una paciente labor de investigación, no libre de obstáculos, titubeos y contradicciones.

Es lo que hoy en día forma parte de lo que entendemos por administración pública.

De todo lo analizado podemos concluir que, obra pública, es aquella que satisface los requisitos siguientes: ser material; ser ordenada por la autoridad, y estar dirigida al bien general.

Hasta hoy no hemos encontrado autor alguno que haya realizado una sistematización científica de las "obras públicas" en México.

Fr. Diego Durán nació en Sevilla 1537, a los siete años llegó a México con su padre, quien se radicó en la ciudad de Tezcoco. Tomó el hábito de Santo Domingo, escribió y entregó su vida al conocimiento de la historia y antigüedades de los indígenas, su obra conocida, Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme, muere en 1587.

Don Fernando de Alvarado Tezozómoc escribió su Crónica Mexicana en 1598, la Crónica de Tezozómoc es tal que ninguna tradición mexicana nos parece más genuina que la conservada por su autor, siendo así que "la historia típica del imperio mexicano sólo se encuentra en Tezozómoc y Durán.

En las obras de estos escritores encontramos el conocimiento de nuestra época precortesiana.

La situación del pueblo mexicano, al finalizar la segunda década del siglo XVI, había sufrido ya una gran evolución en los poco menos de doscientos años que tenía de establecido en el islote de Tezcoco.

La peregrinación que antecedió a la fundación definitiva de la capital azteca. Las siete grandes familias nahuatlacas, llamadas así porque unas y otras hablaban el náhuatl.

"La causa fue porque venía explorando la tierra, buscando las señas de la que sus dioses ídolos les mandaban poblar. Y así según iban hallando

buenos sitios los iban poblando, como iban descubriendo mejores lugares, iban desamparando los que habían poblado, dejando solamente a los viejos y enfermos, y gente cansada, y así quedaban poblados aquellos sitios, que hoy en día se hallan las ruinas y rastros de ellos por el camino. Y así continuaron hasta que llegaron a Tula en el año de 1168. Poco tiempo estuvieron allí, pues hubieron de partir a Atitalaquia, a Tequisquiac, a Xaltocan y después a Tulpetlac, hasta que por fin "viniéronse entrando poco a poco a tierras y términos de los tepanecas, que eran los de Azcapotzalco y Tacuba y Cuyoacan, gente ilustre y que en aquella era reinaba y tenía mando sobre todas las demás naciones, y vinieron a parar a un cerro que se dice Chapultepec.

Este fue el principio del establecimiento y construcción de la famosa ciudad de México-Tenochtitlan, venciendo mil obstáculos. Habiendo fincado en terreno ajeno, pues pertenecía al señorío de Azcapotzalco y Tezcoco, en cuyos términos se encontraba, decidieron emprender la caza de aves, patos, gallaretas y otros géneros de pájaros. ¹⁴

Poco después, y también por premonición divina, resolvieron dividir la naciente ciudad en cuatro barrios o calpulli, estos barrios fueron San Pablo, San Juan, Santa María la redonda y San Sebastián, inconformes algunos con la distribución de los barrios, se separaron de la ciudad, éste fue el origen de Tlatelolco, cuyos habitantes tuvieron varios conflictos antes de lograr su completa dominación. ¹⁵

A) Trabajadores de la obra pública

¹⁴ Francisco González de Cosío, *Historia de las Obras Públicas en México*, p. 31.

¹⁵ F. González de Cosío, *op. cit.*, p. 32.

Los albañiles de Azcapotzalco y Coyoacán eran excelentes, había carpinteros, carteros, albañiles y diversas clases de tierras para construcción.

La obra pública mexicana comenzó a llevarse a cabo por el pueblo mismo desde que se asentó en la Isla, agregando y consolidando el lugar por medio de carrizos, césped, zacate, limo y estacas, y edificando el primer templo o ermita a su dios Huitzilopochtli.

Dicha obra pública constituye un esfuerzo de integración vital al que el pueblo debió su existencia misma.

El trabajo en la obra pública es un modo de entender y aceptar cierto género de tributo y servicio personal procedente tanto del exterior como del interior.

La obra pública era prescrita por el Tlatoani o por el Cihuacóatl, supervisaban las obras el Tlayacanque y el Tequitlatoque.

1.4.2 Antecedentes Peninsulares

Los árabes consolidaron en relativa paz su dominación y lograron el próspero desarrollo del comercio, de la ciencia y de la riqueza pública.

En general, las disposiciones de este cuerpo legal hacen referencia a la administración de justicia "La importancia en la historia del derecho castellano deriva de haber fijado por primera vez las fuentes jurídicas aplicables en la época".

Las leyes de Toro, así llamadas por las Cortes celebradas en dicha ciudad el año de 1505, hacen referencia en sus ochenta y cuatro disposiciones a cuestiones de testamentos, relaciones familiares, mayorazgos y obligaciones de carácter civil.

El Rey tenía a su cargo las obras en los lugares fronterizos a los moros, o cuando los recursos de los dichos núcleos de población no eran suficientes.

Estas obras debían recibir la aceptación de los consejos, o de sus representantes en Cortes. Todos los vecinos y moradores en edad capaz estaban obligados a ellas, ya fueran seglares o clérigos, con excepción de niños, ancianos e impedidos.

Las obras se hacían por utilidad pública, por amor de Dios y del prójimo, y por ser obras necesarias y de piedad.

Los representantes de dichas comunidades vigilaban la ejecución de las obras públicas.

1.4.3 La Administración en la Nueva España

A) Las obras públicas y "pro - comunal".

Hemos hablado anteriormente de los primeros cuerpos legales que rigieron, desde su nuevo nacimiento, en la ciudad de México y de las ordenanzas con que Hernán Cortés inició la gobernación de la Nueva España, y el comienzo de una nueva nación luego de la conquista por el invasor español.

Las ordenanzas de Cortés, expedidas en 1524 y 1525, se inspiraron, en las Instrucciones enviadas al conquistador por el Emperador Carlos I desde Valladolid, a su vez, aquellas sirvieron de ejemplo a las Actas de Cabildo y a las diversas ordenanzas particulares que durante todo el siglo dieciséis y buena parte del dieciocho, rigieron la vida de la ciudad y, por extensión e imitación de hecho y de derecho, la mayor parte de la Nueva España.

Las ordenanzas de Cortés mencionan por vez primera las ideas de "obra pública" y de "pro - común", en dichos ordenamientos cortesianos aparecen mencionadas también las fuentes de donde procedían los elementos que pudiéramos llamar municipales, y que estaban destinados a las obras públicas de la ciudad.

El Ayuntamiento de México expidió diversas ordenanzas que reglamentaban cuestiones afines, más o menos complementarias, a las obras públicas. Entre ellas son dignas de recordarse las de Carpinteros, Entalladores y Violeros, que no podían ejercer sus oficios sin ser examinados por el Alcalde, ni concurrir a remates de obras, ni hablar (opinar) sobre ninguna obra, las ordenanzas de Empedrados disponiendo que para el efecto debía pagar cada dueño de casa setenta pesos por cada solar.

En el año 1593 aparecieron las ordenanzas de Veedor de las Obras de la Noble Ciudad de México, "la persona que por la ciudad se nombrase para veedor de las obras de la ciudad ha de tomar a su cargo todas las obras que la ciudad tuviera dentro y fuera de México para que las visite y haga se ejecuten con cuidado, reciba los peones y los distribuya en dichas obras, visitando las obras, y tenga razón de la gente que en cada una hay.

El veedor no puede realizar obras nuevas sin que avise al obrero mayor, y el veedor no puede comprar material lo ha de comprar el tesorero, el veedor no puede prestar ni comprar material, ni dar peones, aunque sea de pedimento o mandamiento del obrero y otro regidor, será penado si realiza alguno de estos impedimentos, la pena será de cien pesos aplicados por tercias partes.

El cargo del veedor tenía las obligaciones de hacer cada semana memoria de los indios, peones y oficiales que han trabajado, los sujetos que son y de donde son. El dicho veedor sea elegido por un año y lo puedan reelegir hasta otros dos años no puede ser nombrado por su cuenta.

Que la ciudad pueda añadir, quitar y poner de estas ordenanzas las que quisiera, y goce el veedor salario de cuatrocientos pesos, los trescientos pesos en obra pública.

La ciudad de México no tuvo ordenanzas generales de nominados bajo dicho título, sino hasta el año de 1683, en que vieron la luz pública en la imprenta de la ciudad de Bernardo Calderón.

En el mismo año de 1683 es la Ordenanza de la Cal, que mandaba que todos los que la trajesen, piedra o viva a esta ciudad, había de ser de doce arrobas netas la carga, bajo la pena, si el introductor era español, de pérdida de la cal y cincuenta pesos de multa siendo negro o mulato, que estuviera culpado, dos años de obraje, y siendo esclavo, cien azotes.

Para llevar a cabo las obras públicas no era frecuente el remate que de su construcción hacía el Ayuntamiento de México.

No solamente el veedor de las obras públicas revisaba las que de oficio tenía que hacerlo, sino también había comisionados especiales del Cabildo.

En muchos casos, por otra parte, el Cabildo autorizaba a los particulares la realización de ciertas obras públicas, bajo la vigilancia y dentro de los requerimientos fijados por la autoridad municipal.

1.4.4 Concurrencia de la Autoridad Eclesiástica con la Obra Pública.

La iglesia concurría con la autoridad civil en el ejercicio de la administración pública.

Las actividades del poder eclesiástico estaban reguladas por diversos cuerpos legales.

Muy poca debió haber realizado la familia franciscana en aquellos tiempos en la materia que nos ocupa; aunque sus autoridades traían facultades para perseguir las idolatrías y que debieron obrar con la prudencia y cautela necesaria para realizar su labor.

Todos debían pagar multas que fluctuaban entre dos y doscientos pesos de oro, que inmutablemente pasaban a formar parte de los elementos económicos que se impedían en la construcción de esas obras públicas de tanto interés común como eran las iglesias, hospitales y establecimientos.

El obispo Vera es en realidad el único dedicado a esta materia con proyección mexicana. Constituye un acervo de grande importancia realizado

con ímprobo esfuerzo y de gran utilidad para el estudioso de la legislación y del derecho eclesiástico de nuestra patria.

Todo esto nos conduce, en forma que nos parece obligada, a mencionar algunas particularidades sobre el Regio Patronato Indiano. Fue costumbre muy antigua de las autoridades civiles el intervenir. Las doctrinas y de los intereses de la Reforma, que cobraron vida muy poco tiempo después de la consumación de la Independencia.

1.4.5 Las Obras Públicas y la Recopilación de 1681

La importancia que la Corona española concedió a la obra pública realizada por medio de instrumentos religiosos, la legislación general que la ordenó y rigió se encuentra específicamente señalada en el Tít. XVI del Lib. IV de la Recopilación de Indias de 1681, bajo el rubro de "Obras Públicas".

Por otra parte, diseminado en el contexto de la Recopilación, así como diversas cédulas, mandamientos y provisiones, seguimos encontrando aquel concepto, acompañado frecuentemente del elemento teológico de bien común, o pro-comunal, y del que señala la obligación de contribuir en las obras públicas, por parte de los que gozaren del beneficio.¹⁸

La Recopilación de Carlos II las recogió en la primera ley del Tít. 15 del Lib. 4. Por ella se ordenaba que ninguna comunidad, ni persona particular, de cualquier estado, o condición podía imponer contribuciones sin la especial licencia del rey, fuera de los casos permitidos por derecho.

¹⁸ Ibidem, p. 243.

En los eventos las Audiencias podían permitir dicha contribución. Estos tenían posibilidad, por otra parte, de obtener de las Audiencias el permiso correspondiente cuando era necesario proveer en sus pleitos particulares, y cuando se trataba de las obras públicas.

La ley determinaba, ordenando a las justicias que por ninguna vía ni causa se permitiesen; pero, en cambio, tenían obligación de contribuir en "la obra tan necesaria al tráfico y comercio de los indios, que les sea muy conveniente, necesaria e inexcusable".

Las obras públicas podían hacerse a costa de los consejos y aún de los particulares, bajo la supervisión del regidor encargado de las mismas, se prescribía realizarlas de toda firmeza, durabilidad y provecho.

Otros diversos establecimientos de carácter civil fueron fabricados, también a expensas de la hacienda real en toda o su mayor parte, tales como Alhóndigas, Cárceles, Alcaicería, Casas Reales, Seminario de Minería, Escuela de Bellas Artes, Casa de Moneda, etc., de las cuales tendremos oportunidad de hablar en la parte descriptiva de las obras públicas.

1.4.6 Las Obras Públicas y la Ordenanza de Intendentes

La Ordenanza de Intendentes, cuerpo legal que cambió en forma notable la fisonomía política y administrativa de la Nueva España.

Según ésta el país se dividía en doce intendencias, y cada una de ellas llevaba el nombre de la ciudad capital, una de dichas intendencias, la principal, se estableció en la ciudad de México bajo el nombre de Intendencia General de Ejército y Provincia.

Cada una de las Intendencias de Provincia eran comprensivas de las jurisdicciones, territorios y partidos que la Real Ordenanza les había señalado.

Los Intendentes, luego de tomar posesión de sus empleos, debían pedir a cada una de las ciudades, villas y lugares de españoles y pueblos de indios de sus provincias, una razón puntual y autorizada de los propios y arbitrios, o sea de los bienes de la comunidad, de sus gastos y cargas y en general del estado económico de los mismos.

Por lo que se refería a la disposición y uso de los bienes de comunidad de los pueblos de indios, se determinaba que debían continuar dentro del régimen de las leyes de Indias, en cuanto no se opusieren a la Real Ordenanza.

Las actividades que en materia de administración desempeñaban las Juntas Municipales y los jueces subdelegados españoles en los pueblos de indios, los Intendentes ponían en práctica otros que, de parecida naturaleza a aquéllas en realizaciones administrativas, estaban dirigidas al bien común y pública utilidad, la Real Ordenanza debían sumarse las que a dichos Intendentes les estaban señaladas especialmente en materia administrativa.

La Real Ordenanza consideraba necesario también que en los caminos no faltasen ventas, posadas y mesones debidamente ajuareados y suficientemente capaces, con la competente provisión de víveres, camas limpias y demás exigencias propias de un buen hospedaje. Las plazas debían tener suficiente capacidad y las calles adecuadas anchura y rectitud.

Debían cuidar también los Intendentes de que ningún pueblo de su jurisdicción se construyese iglesia alguna, ni otro edificio público sin que les fuera presentado dibujo de sus plantas, alzados y cortes, los cuales tenían que ser remitidos a la Junta Superior de Hacienda para que ésta los hiciese examinar por Ingenieros o Arquitectos, a fin de rectificarlos en la parte que resultase conveniente y duración de la obra.

La ley que estamos comentando obligaba a los Intendentes a establecer alhóndigas en las ciudades y villas principales, considerando los beneficios que les resultaban para su abasto público.

1.4.7 Las Obras Públicas en la Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz, promulgada por las Cortes españolas el 19 de marzo de 1812, representa el triunfo del liberalismo sobre el régimen absolutista de Carlos III, Carlos IV y Fernando VII. Inspirada en un nuevo reconocimiento y aceptación de los valores humanos, pero fundamentalmente, basados en la larga historia de las libertades individuales con que se distinguieron siempre, o casi siempre, los regímenes que gobernaron en los tiempos antiguos la península ibérica.

Es por ello que propugna la generalización de los ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía bajo reglas fijas y uniformes, en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos, dando a esta saludable institución toda la perfección que puede desearse.

En el respeto constante hacia "el bien y pro-comunal" de los pueblos, garantiza la acción y libertad de sus particulares, electos democráticamente sobre la base de la calidad y número de los habitantes.

A cargo de los Ayuntamientos estaba la policía de salubridad y comodidad; la seguridad de las personas y sus bienes, así como la conservación del orden público; la administración de los caudales de los propios y arbitrios de los pueblos.

Sin embargo, debemos recordar que su aplicación en la Nueva España sufrió diversas objeciones de las principales autoridades, tales como el Ayuntamiento y la Audiencia de México.

Hemos examinado las principales fuentes que, a nuestro entender, ilustran sobre la idea de las "obras públicas" en la época de la dominación española en México. De ellas podemos sacar las siguientes conclusiones.

Había una noción clara de la obra pública y del bien común, utilidad pública o común y "pro-comunal".

La obra pública se realizaba atendiendo fines civiles o religiosos.

La utilidad común o pública se entendía en un doble aspecto. De fomento material: riqueza pública material, progreso, civilización, desarrollo; de fomento espiritual: conversión de los indios, humanismo, cultura, buenas costumbres, religión.

La administración pública colonial se distinguió por un decidido espíritu de realizaciones materiales constructivas.

Los ayuntamientos tenían a su cargo las obras públicas en las ciudades, villas y lugares.

El costo de la obra pública se repartía generalmente en tres partes: la Hacienda real; los vecinos encomenderos, y los indios.

La construcción de las obras públicas estaba rigidamente controlada, mediante las ordenanzas correspondientes, tanto en la eficacia y aptitud de ingenieros, arquitectos, alarifes, maestros de obras y albañiles, como en la calidad de los materiales.

El contrato de obra se concedía, previa convocatoria o pregón, a quien presentara mayor número de posibilidades, en el orden de costo, calidad y tiempo.

La obra pública, en tiempo del despotismo ilustrado, se entendía como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del país.

En la corta época de vigencia de la Constitución de Cádiz, volvieron plenamente a los ayuntamientos las facultades de administración de que habían sido despojados.

1.4.8 México Independiente

Iniciada la lucha de Independencia por el Padre de la Patria, don Miguel Hidalgo y Costilla, el 16 de septiembre de 1810, los caudillos que le siguieron hasta la muerte pensaron tan sólo en un movimiento de emancipación política y de reivindicaciones sociales.

En su mente privaba fundamentalmente la idea de una justa distribución de la riqueza, de una igualdad política de idénticas posibilidades para todos, y de un verdadero reconocimiento y disfrute de los derechos sustanciales del hombre.

Así como el grito de Hidalgo fue la revelación de que el pueblo podía ser libre, la voz del cura de Nocupétaro lo convenció de que podía ser nación.

En el período que corre desde la iniciación de la lucha de Independencia hasta el año de 1824, que señala la lucha de nuestra primera Constitución del México independiente republicano, estuvieron vigentes, además de la Recopilación de Indios de 1681, las disposiciones contenidas en los cuerpos anteriormente mencionados del siglo dieciocho; la Constitución de Cádiz, durante los dos breves lapsos ya referidos; los diversos planes y estatutos a que acabamos de hacer alusión, a los acuerdos, leyes y provisiones dictadas por las autoridades que consecutivamente ejercieron el poder en el transcurso de dicho período.

Ahora bien, como resultaba difícil y complicado el conocimiento exacto de las disposiciones legales españolas que aún regían en México, el impresor Galván dio a luz en el año de 1829 una publicación con el título de Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre las diversas disposiciones dictadas con anterioridad a la Constitución de 1824 y que, de hecho y de derecho continuaron vigentes dentro del sistema republicano de la nación, son muy dignas de comentarse las que, bajo el título de Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias, establecían entre otras cosas que para procurar la "comodidad" del pueblo, los ayuntamientos debían también cuidar, por medio de providencias económicas, "conformes a las leyes de franquicia y libertad", de que aquél estuviese surtido suficientemente de comestibles de buena

calidad; de conservar en buen estado las fuentes públicas y abundantes de buenas aguas, tanto para hombres como animales, extendiéndose "su cuidado a que estén empedrados y alumbradas las calles" y, en fin, de conservar "hermoseados los parajes públicos" en cuanto lo permitiesen las circunstancias de cada comunidad.

Estaba, a cargo de las diputaciones provinciales, velar sobre la conservación de las obras públicas y establecimientos de beneficencia de común utilidad de la provincia, y promover, haciéndolo presente al gobierno, la construcción de nuevas obras, la formación de cualquier establecimiento beneficioso de generar utilidad, y muy señaladamente la navegación interior de la misma provincia, donde hubiere proporción.

En las obras nacionales que por su extensión o importancia, y por interesar al reino en general están inmediatamente a cargo del gobierno, las cuales tenían vigilancia general estos tenían que avisar al gobierno de los abusos que observasen, si es que los había, sin entrometerse en ningún caso en la dirección de las obras, ni embarazar de modo alguno a sus directores.

En el breve período de diez meses que duró el gobierno de don Agustín de Iturbide, el país se mantuvo dentro de un régimen administrativo incierto, en que se advierten conceptos y disposiciones que rigieron en épocas anteriores, y que por inercia tuvieron validez y aplicación en este efímero lapso de la historia de México.

Así encontramos una Orden, fechada el 11 de marzo de 1822, por virtud de la cual los Intendentes debían enviar noticias sobre los impuestos generales y particulares que recaudaban en sus respectivas provincias, los

jefes políticos continuaban como coordinadores entre las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, tal como lo establecían las leyes constitucionales. Continuaban los mismos procedimientos para imponer arbitrios destinados a la realización de obras públicas.

Una vez independizada la Nueva España, la administración entró de lleno a ser regida por los modernos conceptos constitucionales.

Es por ello que habremos de considerar los diversos ordenamientos constitucionales que rigieron en la República desde el año de 1824 hasta el de 1917, fecha que señala el momento en que la Revolución Mexicana encontró el cauce definitivo a sus aspiraciones sociales y políticas, mediante la Constitución que hoy rige y da sustento jurídico a nuestro país.

1.4.9 Constitución de 1824

El 3 de febrero de 1824 había sido jurada el Acta Constitutiva de la Federación, la cual presentaba las bases generales a que debía sujetarse la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con dichas bases, el Poder Legislativo residiría en una cámara de diputados y un senado, con facultad de dar leyes y decretos, entre otros fines, "para conservar la paz y el orden público".

Al Poder Ejecutivo correspondería, como una de sus atribuciones, "cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes".

En cuanto al gobierno de los Estados, se determinaba su división de una manera semejante al federal, mediante el establecimiento de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Para solventar a los gastos públicos, podía también aquel cuerpo legislativo fijar las contribuciones, arreglar su recaudación y determinar la forma de invertirías.

Los asuntos referentes a obras públicas formaban parte de la competencia del Ministerio del Interior. Una vez más la presencia de los cuerpos municipales en la dirección y realización de las obras públicas dentro del orden constitucional del país.

Por lo que tocaba a los gobiernos de los departamentos, éstos tenían una Asamblea Departamental, parecida a la Junta, cuyas facultades, entre otras, eran las de establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios; crear fondos para establecimientos de instrucción, beneficencia o utilidad pública; y mejora de los caminos del departamento y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos; crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad; establecer corporaciones y funcionarios municipales, urbana y rural; fomentar la agricultura, industria y además ramos de prosperidad, y aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipales.

1.4.10 Constitución de 1857

Don Ignacio Comonfort, presidente sustituto, expide el 15 de mayo de 1856 el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada el día 5 de febrero de 1857, representa el triunfo de la revolución de Ayutla y el coronamiento de los esfuerzos de los hombres de la reforma. El 17 de octubre de 1855 don Juan Alvarez había expedido la convocatoria para construir a la nación bajo la forma de república democrática, representativa y popular, en cumplimiento del artículo quinto del Plan de Ayutla.

De inmenso valor histórico y político, este documento nos informa sobre algunos aspectos de la administración que resultan de especial interés para la materia a la realización de las obras públicas estaban encomendados a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, y sobre las consideraciones que presenta a la nación el gobierno de la República.

Se han impulsado durante la actual administración todas las obras de los caminos generales que dependen del Ministro de Fomento dando las instrucciones convenientes a sus directores, con lo relativo a las obras.

Se circuló una convocatoria para que los peritos, residentes en la República, tanto nacionales como extranjeros, presentaran proyectos para la ejecución de las que conviniere hacer en el Valle de México.

El 2 de diciembre de 1867, apenas restaurado el orden constitucional, el presidente don Benito Juárez promulga la Ley Orgánica de Instrucción

Pública, creando las carreras de Ingenieros de Minas, Mecánicos, Civiles, Topógrafos e Hidromensores, y Geógrafos e Hidrógrafos. En ella se determinaba la formación de dichas especialidades que, por lo que tocaba a los ingenieros civiles, incluía estudios de mecánica aplicada a las construcciones, estudio especial de los materiales de construcción, dibujo arquitectónico comprensivo en todos los estilos, composición de edificios, historia de la arquitectura, caminos comunes, caminos de fierro, construcciones de puentes y canales, y práctica.¹⁷

Veinte años después de este decreto del señor Juárez, el Presidente don Porfirio Díaz promulga el 13 de mayo de 1891 el expedido por el Congreso, en que se estacia la distribución de los negocios a cargo del Poder ejecutivo de la Federación, dicho precepto, se creaban siete Secretarías de Estado, entre ellas, por primera vez, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

1.4.11 La Dirección de Obras Públicas

El ministerio administrativo estaba compuesto de nueve "departamentos ministeriales": el de Estado; el de Negocios Extranjeros y Marina; el de Gobernación; el de Justicia; el de Instrucción Pública y Cultos; el de Guerras; el de Fomento, y el de Hacienda.

En su artículo 21 aparecían los objetos a cargo del departamento ministerial de fomento los siguientes: la geografía y estadística del Imperio; las obras públicas de utilidad y ornato que se hicieran con los fondos nacionales.

¹⁷ ibidem, p. 352.

Otra ley creaba la Dirección de Obras Públicas, que ejercía vigilancia sobre las que se ejecutaban, a fin de precaver los peligros de su construcción.

La región dominada por esta administración, se establecían Ingenieros que presidían a los departamentos y dirección de las obras públicas en los departamentos que les correspondían.

Corregían asimismo y revisaban los planes y cuentas que les presentaban los ingenieros a ellos, hacían peritajes solicitados por las autoridades, se llevan a cabo juntas para discutir y combinar las obras públicas de enlace y convocaban a otros para las obras comunes a varios departamentos.

Los ingenieros departamentales hacían lo mismo, dentro de su inferior jerarquía, estando en contacto inmediato con las obras y dando cuenta a las mismas al ingeniero general de quien eran subordinados.

Era también el director general inspector de todas las obras ejecutadas por empresas o compañías subvencionadas por el Estado, y cuidaba de que se construyeran en el tiempo estipulado y con todas las condiciones de comodidad y seguridad para el público.

Ya hemos visto con anterioridad la forma como se trataban los casos en que el interés privado fundaba la obra material de utilidad pública. Pero la idea de que los fondos fueran del Estado, expresaban literalmente en su calidad de recurso económico para la construcción de las obras, repetimos, solamente la hemos encontrado expuesta en documentos legales del siglo diecinueve, y ya bien discurrida la vida independiente de la nación.

A medida que pasa el tiempo y las exigencias de la civilización y del progreso hacen más cuantiosas las erogaciones, más dilatados los proyectos, más importantes las obras, las autoridades que intervienen en ellas, en el desarrollo de la idea de las obras públicas, una intervención evidente y básica históricamente original, de parte de las autoridades concejiles municipales, ayuntamiento, parroquias, behetrías barrios, calpullis a cuyo cargo estaba su realización.

Pero poco a poco las funciones administrativas del gobierno, encargadas de este ramo, se van alojando en autoridades cada vez más importantes, con un radio de acción cada vez más extenso, más claramente especificado y de resultados y utilidad cada vez más generales.

1.4.12 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

El 13 de mayo de 1891, quedó establecida la nueva Secretaría de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, haciéndose desde luego cargo de los negocios de su ramo.

Cerca de veinte años que siguió funcionando la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del régimen porfiriano continuó la realización de ésta bajo el criterio de promoción de la prosperidad y riqueza de la nación.

Sobresalían por la importancia que entonces representaba, la terminación del edificio de la Penitenciaría del Distrito Federal y de la de Tepic; reparaciones al Palacio de Justicia de la capital de la República; el constante incremento de las redes telegráficas y ferrocarrileras, desagüe del Valle de México; obras hidráulicas etc., etc.

La paz estaba considerada como "el bien inestable", ya que el logro de mayor felicidad, para el pueblo mexicano, depende principalmente de las virtudes que lo han salvado en las crisis tremendas de su historia y el amor al orden, la economía y el trabajo, que han de colocarlo un día entre los pueblos más hábiles para cosechar los frutos de la civilización moderna.

Pero en aquel ambiente de brillante prosperidad material algo faltaba, y esto era la luz del espíritu, que sólo en alas de la libertad puede vivificar y ennublar el ámbito que lo rodea. La pacificación del país se logró a fuerza de violentas represiones; el pueblo y el campo continuaban en su mayor parte incultos en manos de la ignorancia y del latifundio. La sociedad mexicana se afrancesó en manos de un grupo limitado y aristocrático, con grave mengua de sus característicos valores.

Las obras del desagüe del Valle de México avanzaban con seguridad.

A) Importancia concedida a las obras públicas.

Debemos considerar solamente el breve período comprendido entre el año de 1911 y el que señala el principio del régimen constitucional.

Durante dicho lapso, en que la nación se vio envuelta en el natural trastorno ocasionado por la revolución, podría pensarse que no hubo manifestaciones del poder público.

En el corto período gubernamental de don Francisco I. Madero, en el ramo de las obras públicas, que dependía entonces de la Secretaría de Gobernación, se registra una evidente actividad. Desde luego, se tuvo

cuidado de ampliar, abrir y regularizar diversas vías públicas en la ciudad de México.

Las obras de reconstrucción y conservación de las calzadas del Distrito Federal y de la conducente a Cuernavaca habían merecido la atención del ejecutivo federal, así como del Ayuntamiento de la ciudad capital, cuya reorganización política y municipal constituían uno de los anhelos del Presidente Madero.

En aquella época las calzadas dependientes de la Dirección General de Obras Públicas alcanzaban un desarrollo de ciento quince kilómetros. El servicio de pavimentación y atarjeas seguía siendo atendido, y la administración no descuidaba este importante ramo del bienestar público en la ciudad y Distrito Federal.

No se descuidó tampoco el drenaje del Valle de México, proyectándose la desaparición de los pantanos del lago de Tezcoco y su conversión en terrenos aptos para la explotación agrícola.

La red ferroviaria aumentó hasta cerca de los veintiséis mil kilómetros en el territorio de la República y se celebraron contratos para la construcción del ferrocarril de Veracruz a Matamoros.

El diputado don Eduardo F. Hay, a quien correspondió en su calidad de Presidente del Congreso contestar el segundo y último informe del señor Madero el 16 de septiembre de 1912, hacía notar que "después de treinta y cinco años de su progreso material evidente, la apertura del puerto Frontera, que redime de una verdadera esclavitud al Estado de Tabasco, una buena

parte de Chiapas y aún el Petén guatemalteco, que en lo sucesivo será nuestro tributario, esa obra contratada por la Secretaría de Comunicaciones en uno de nuestros momentos más críticos de estos tiempos, es reveladora de la intensa vitalidad del país”.

El 19 de febrero de 1913 asumió el poder general Victoriano Huerta, en los diecisiete meses que usurpó la presidencia continuó la administración preocupándose por la construcción de obras.

La Dirección General de Obras Públicas, que anteriormente pertenecía a la Secretaría de Gobernación, se hizo dependiente de las Comunicaciones y Obras Públicas. Como consecuencia de ello, la Sección de Caminos del Departamento de Comunicaciones se elevó a la categoría de Departamento de Caminos y Puentes.

En la ciudad de México, además de los trabajos de conservación ejecutados en diferentes edificios nacionales, se hicieron en el Palacio Nacional los necesarios para reparar los ciclos y muros de los corredores, tanto de la planta alta como de la baja. Se reparó también el techo del Salón de Embajadores, el jardín de palacio, se restauraron las pinturas de estilo pompeyano, se trazaron los jardines de las terrazas, y se construyó un completo departamento para los ayudantes de la Presidencia.

Se emprendieron, en el edificio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, nivelaciones para estudiar las causas de su hundimiento y determinar el modo de prevenirlas.

Las obras del Palacio Legislativo continuaban suspensas, aunque se dictaban medidas para conservar su estructura metálica. Con motivo de su

hundimiento, se determinó construir un jardín inglés en el lado correspondiente a la Alameda.

Al restablecerse en esta ciudad de México el gobierno constitucionalista, se encontraban en pésimo estado los ríos y canales del Valle, pero con todo empeño y a la mayor brevedad posible se procuró remediar el mal, concediéndose especial atención al gran canal del desagüe, en el que se hacían obras de mucha importancia.

También se encontraba en malas condiciones el llamado Ferrocarril del Desagüe del Valle de México, conocido bajo el nombre de Ferrocarril de Obras Públicas, pues había sido destruido parcialmente por los agentes del intemperismo. Se había hecho, asimismo, el estudio para el descenso del Gran Canal, obra que estaba considerada de la mayor importancia para el saneamiento de la capital, pues debido al hundimiento general de ésta, los colectores no descargaban libremente en aquél.

En ese tiempo se pasaron a la Secretaría de Fomento las obras de desecación del lago de Tezcoco, que se encontraban bajo la competencia de la de Comunicaciones y Obras Públicas.

Aparte de su extraordinaria importancia histórica y política, este documento demuestra el inmenso entusiasmo con que el régimen se entregó a las tareas de la administración en un ímprobo afán de reestructurar al país.

B) La Constitución de 1917

El 31 de enero de 1917, con una asistencia de ciento ochenta y cuatro diputados y bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas, diputado por el primer

distrito de Jalisco, se celebró la última sesión, que fue la de clausura, del Congreso Constituyente de 1916-17.

Se dejó al Congreso de la Unión la posibilidad y el cargo de expedir la ley que habría de determinar el número y denominación de las Secretarías de Estado del Ejecutivo. A dicho efecto, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre.

El señor Carranza, en su carácter de Presidente Constitucional de la República, promulgaba la Ley de Secretarías de Estado, emitida por el Congreso de la Nación.

Correspondiendo al Departamento de Aprovechamientos Generales la adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, la Ley de Secretarías de Estado hacía gracia de una excepción a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas autorizándola para adquirir los materiales de construcción, la herramienta y la maquinaria necesarios para la construcción de las obras nacionales.

Dichas obras, tanto las de las Secretarías y Departamento, como en general las del Gobierno Federal, debían ser ejecutadas por la mencionada Secretaría conforme al Artículo 134 de la Constitución, que determina la adjudicación en subasta, mediante la convocatoria respectiva y proposiciones en sobre cerrado, de todos los contratos que el gobierno federal haya de celebrar para la ejecución de obras públicas.¹⁸

¹⁸ ibidem, p. 405.

Durante los ocho años que transcurrieron desde que el señor Carranza asumió el cargo de Presidente Constitucional de México, hasta el año de 1924 en que el General Plutarco Elías Calles fue electo, continuó desarrollando las actividades relacionadas con la obra pública de una manera que podríamos llamar ordinaria o normal.

En la inteligencia de que hemos señalado este lapso de ocho años a causa de que, a partir de la administración del general Calles, la tónica en la realización de la obra pública entró en un ritmo ascendente que no ha sido ya jamás abandonado por los gobiernos emanados de la Revolución.

Después de la muerte de don Venustiano Carranza, se hizo cargo de la presidencia, interinamente, don Adolfo de la Huerta, quien entregó el poder al general Alvaro Obregón el primero de diciembre de 1920.

El general Obregón gobernó al país desde esa fecha hasta el 30 de noviembre de 1924. En 1921, en su informe en septiembre de ese año, manifestaba el ejecutivo su empeño, hasta donde sus recursos lo habían permitido, por impulsar vigorosamente aquellas obras materiales cuya realización pudiera traducirse en progreso efectivo para el país.

Aseguraba, por otra parte, que con la realización de las obras públicas México renacía a la vida de un franco progreso material, sin perjuicio del adelanto moral que la Revolución reclamaba.

Seguían explotando las minas de arena en el Molino del Rey, de gran utilidad para las obras de esta Secretaría.

Las obras del desagüe del Valle de México, de larga tradición centenaria, continuaban perfeccionándose hasta donde resultaba posible.

Se reconstruyó el puente del Gran Canal y se dedicó particularmente atención a éste, así como al túnel de Tequisquiac, que "son la llave del desagüe del Valle". En las de abastecimiento de agua potable a la población de Mixcoac se había construido un acueducto de concreto de ocho kilómetros de longitud.

Es conveniente hacer notar, por otra parte, la insinuación que el presidente Obregón hacía de los problemas que estaba presentando la cuestión municipal en el Distrito Federal, y la posibilidad de elaborar una ley de organización política y administrativa que dirimiera las controversias suscitadas entre el Ayuntamiento de la ciudad, el Consejo Superior de Salubridad y el Gobierno del Distrito.

En las obras de prolongación del ferrocarril del desagüe del Valle de México se practicaron trabajos de terracería, entre El Tajo y San Antonio Mixquiahuala, de treinta y nueve kilómetros, y de vía herrada y línea telefónica.

En aquella época la red de caminos y calzadas del Distrito Federal llegaba a los doscientos kilómetros y se habían revestido y petrolizado cerca de trescientos cincuenta mil metros cuadrados. Las obras de la hoy Avenida de los Insurgentes continuaban, habiéndose pavimentado y petrolizado noventa mil metros de superficie.

Por otra parte, se llevaron a cabo obras de reparación general reconstrucción, reforma, adaptación o conservación en los edificios del Palacio Nacional, Palacio Legislativo, Secretarías de Comunicaciones y

Gobernación, Hospicio de Niños, Cuartel de Guardabosques, Suprema Corte de Justicia, Escuela Nacional de Ingenieros y Almacén de la Dirección de Caminos, en la ciudad de México.

El eterno problema del desagüe del Valle de México, a cargo de la Dirección de Obras Hidráulicas, seguía mereciendo la aguda atención de su problemática.

Igualmente, se continuaba el descenso del fondo del Gran Canal con lo que se pensaba habían de quedar resueltos todos los problemas de saneamiento de las poblaciones del Distrito Federal.

Se construyeron compuertas en el canal de Santa Coleta para desviar aguas al Consulado; se reconstruyeron tres kilómetros del canal de Chalco; se inició el embarcadero de Jamaica para higienizar la parte final del canal nacional, y se continuaron las obras de provisión de agua potable en Mixcoac.

1.4.13 La Nueva Epoca

A) Su decisiva importancia en el campo de las obras públicas.

El primero de diciembre de 1924 el general Plutarco Elías Calles tomó posesión de la presidencia de la República, hasta el 30 de noviembre de 1928, en que entregó el poder al Licenciado Emilio Portes Gil.

La administración del General Calles se distinguió por un decidido espíritu de grandes realizaciones, tanto humanísticas como materiales, pues

dio gran impulso a la educación fundando escuelas y bibliotecas por todo el país.

La Comisión Nacional de Caminos, marcó el principio de una política caminera que, hasta la fecha, no ha cesado de manifestarse a lo largo de las diez administraciones subsecuentes.

De esta manera la administración del General Calles no omitió esfuerzo alguno para dotar a la nación de una red de caminos que satisficiera la creciente necesidad de mejorar los medios de transporte, dirigidos al mayor desenvolvimiento de todas las actividades del país.

Asimismo, la obligación de ofrecer a la aprobación del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el programa a que debía sujetarse la construcción de los caminos, así como las modificaciones que las circunstancias y conveniencias pudieran sugerir.

La contratación que a su juicio resultara conveniente para el mejor logro de sus fines, la coordinación con cualesquiera autoridades judiciales o administrativas para el mismo efecto, y la puesta en práctica, de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El 22 de abril de 1926, la administración del General Calles, en uso de la autorización que el congreso le había concedido, expedía la Ley de Caminos y Puentes, con que la política de comunicación por medio de caminos recibía un nuevo impulso y una nueva orientación.

Algunas de las funciones más importantes organizadas específicamente en los tiempos actuales en la Secretaría de Obras Públicas, a las cuales nos habremos de referir.

Se concedía a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas una serie de facultades precisas referentes a una de sus principales actividades: los caminos.

Quedaron definidos los caminos nacionales y sus particulares rutas, por medio de la declaración que debía hacer la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en función de la facultad que le concedía la fracción cuarta del primer artículo de la Ley de Caminos y Puentes.

La Secretaría había de recabar, en cada caso, los datos que resultaran necesarios a fin de que en esa declaración constase el fundamento de las convenciones generales para que el camino de que se trataba fuera considerado nacional. La declaratoria indicaba la ruta del camino y debía ser publicada en el Diario Oficial.

Determinábanse cuatro categorías de caminos nacionales: los que comunicaban la capital de la República con puertos marítimos o fronterizos abiertos al tráfico internacional o con las capitales de los Estados y de los territorios de la Unión; los que comunicaban las capitales de las entidades federativas entre sí o con uno de los territorios, éstos fueron declarados caminos nacionales por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Estos caminos eran: caminos con pavimento de tierra; estaban comprendidos los naturales de tierra, tepetate, arena y arcilla; caminos con pavimento semi-rígido, eran los de grava, tezontle, pizarra, grava volcánica; y los caminos rígidos, éstos estaban comprendidos, los de concreto armado o

sin armar, pudiendo variar la naturaleza de la superficie de rodamiento, o ser también de concreto.

Estos trabajos de construcción, conservación y mejoramiento de los caminos y puentes nacionales podían hacerse por administración o por contrato, a juicio de la Secretaría.

Los proyectos, así como la ejecución de dichos trabajos, debían hacerse conforme a las especificaciones formuladas por la secretaría del ramo, la que cuidaría de que tales especificaciones respondieran a los adelantos en la materia.

Las concesiones para construir, conservar o mejorar los caminos y puentes nacionales estaban sujetas a disposiciones legales que se basaban fundamentalmente en un principio de utilidad pública y protección a la nación.

La concesión para construir, conservar o mejorar un camino o puente de dicha jerarquía, debía adquirirse mediante un contrato, que no podía otorgar ningún derecho preferente en favor del concesionario en el uso de uno u otro, sino que debían ser utilizados libre y gratuitamente.

Los puntos principales en que los contratos de concesión descansaban eran los siguientes:

La determinación del tiempo por el cual se otorgaba dicha concesión;

El señalamiento de los plazos en que el concesionario debía principiar y concluir;

Los plazos para principiar y concluir las obras;

Depósito que, como garantía del cumplimiento de sus obligaciones, debía constituir el concesionario antes de firmarse el contrato, cuyo monto fijaría la Contraloría de la Federación;

Ahora bien, las concesiones podían otorgarse en favor de cualquier persona con capacidad legal para obtenerlas, pero tratándose de compañías, sólo podían disfrutar de ellas las que estuvieran constituidas conforme a las leyes de la República.

Es cierto que en ello se dio preferencia a la obra caminera; pero no lo es menos que los propósitos y la doctrina que la hicieron posible y la orientaron iban dirigidos a la creación de la infraestructura básica en que había de descansar la prosperidad del país.

En el año de 1958 - el Lic. Adolfo López Mateos creó la Secretaría de Obras Públicas -, regularon las actividades del Estado en materia de obras de común utilidad, los preceptos administrativos dentro del cual se proyecta, planea y realiza la importante función de la obra pública mexicana.

1.4.14 La Secretaría de Obras Públicas

El primero de diciembre de 1958 tomó cargo de la Presidencia de la República el Licenciado Adolfo López Mateos. Apenas iniciaba su administración, el 23 de los mismos mes y año, y en cumplimiento del mandato del Congreso de la Unión, promulgó una nueva Ley de Secretarías de Estado.

Por virtud de dicho ordenamiento la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas quedaba dividida en otras tantas encargadas

específicamente de una y otra federal. Su artículo undécimo determinaba las atribuciones de la recién nacida Secretaría de Obras Públicas la conservación, reconstrucción y construcción de los edificios públicos, monumentos y obras de ornato realizadas por la Federación, excluyendo las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias; la proyección, realización directa o contratación y vigilancia, en su caso, en todo o en parte, de la construcción de las obras públicas de fomento o interés general, emprendidas por el gobierno federal por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares; la conservación directa o mediante contrato, y la vigilancia de la conservación de las obras de propiedad federal de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal, o en cuyo uso y aprovechamiento interviniera el gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con las entidades federativas y municipales, o con empresas particulares mexicanas; el establecimiento de las bases y normas, así como su intervención en los contratos de las obras; la construcción y conservación de los caminos federales y los convenidos con entidades federativas y municipales, así como caminos y puentes; la construcción de aeropuertos federales y cooperación con las mencionadas entidades, en la construcción y conservación de dichas obras aeroportuarias; la construcción de vías férreas de jurisdicción federal, y por último, las demás que expresamente le encomendasen las leyes y reglamentos.

Se distribuyó en diversas Direcciones la responsabilidad de la Secretaría de Obras Públicas, algunas de ellas dependientes directamente del Secretario, otras del Subsecretario y las demás del Oficial Mayor, sin que ello

signifique falta de autoridad sobre tales Direcciones de parte del Secretario, que es la autoridad suprema dentro de dicha dependencia federal.

En la época de la administración del Licenciado López Mateos recordamos otras dos disposiciones que nos parecen importantes. El organismo creado el 25 de julio de 1958 bajo el nombre de Caminos Federales de Ingresos, y del cual hemos ya hecho mérito, sufrió dos modificaciones: la del 25 de marzo de 1959 y la del 27 de julio de 1963. Una y otra respondían a la nueva constitución de la Secretaría de Obras Públicas, por una parte, y por la otra aumentaban la jurisdicción de dicho instrumento administrativo a los Puentes y Servicios conexos, entendiéndose por estos últimos, de manera especial, la operación de transbordadores en servicios de tránsito fluvial y marítimo.

Se creó un nuevo organismo descentralizado, del mismo tipo que el original, llamado Caminos y Puentes Federales de Ingresos, y Servicios conexos, el cual, sin perseguir objetivos de lucro, debía invertir sus remanentes en la construcción de nuevas obras públicas y en el establecimiento de otros servicios de beneficio común.

Por último, debemos hacer referencia al decreto del 27 de diciembre de 1963, en cuya virtud sufrió una modificación el artículo undécimo de la Ley de Secretarías de Estado, el cual enumera y determina las atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas. El lector podrá apreciar sus diferencias con la del 23 de diciembre de 1958, que adicionó con la facultad de construir y conservar los puentes federales e internacionales, así como la de otorgar concesiones o permisos de construcción de dichas obras.¹⁹

¹⁹ *Ibidem*, p. 443.

El Licenciado Gustavo Díaz Ordaz recibió la Presidencia de manos de su antecesor el primero de diciembre de 1964.

Durante dicha administración, con fecha 10 de junio de 1965, fue creado el organismo descentralizado "Aeropuertos y Servicios Auxiliares". Su misión consistió en encargarse, como su nombre lo indica, de la administración y operación de estas obras, cuya importancia, cada vez más creciente en los tiempos contemporáneos, requería de un órgano específicamente dedicado a satisfacer las exigencias y los problemas planteados por este trascendental adelanto en las comunicaciones.

El 19 de abril de 1967, con fundamento en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados el decreto de aquella fecha, derogatorio del primero de julio de 1960, por virtud del cual desaparecía la Comisión Nacional de Caminos Vecinales, quedando a cargo de la Secretaría de Obras Públicas las funciones que dicha Comisión venía realizando.

Ahora bien, como la Secretaría de Obras Públicas tenía a su cargo estas mismas actividades, se estimó conveniente que aquel organismo quedara incorporado a dicha dependencia federal, incluido su patrimonio.

Las obras realizadas por la Secretaría del ramo durante el régimen del Licenciado Díaz Ordaz están visibles en el ámbito de la República. Los cuatro grandes renglones generales en que opera la Secretaría de Obras Públicas: camiones, edificios, vías férreas y aeropuertos.

Las actividades dirigidas a la realización de unos y otros se orientaron de acuerdo con una planeación y una política de inversiones inspiradas en los principios económicos y sociales.

De ahí que el activante de nuestra economía ameritara una resuelta política de obras públicas, de acuerdo con los programas autorizados por el gobierno federal.

Los lineamientos señalados por el Presidente Díaz Ordaz son los siguientes: conservación de las obras existentes y modernización de las que lo hubieren ameritado, para asegurar con ello su cabal y eficaz aprovechamiento; terminación de las que se encontraban en proceso de construcción, y construcción de otras nuevas que sirvieran para crear la infraestructura básica a fin de acelerar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país.

A) Las obras olímpicas

La obra principal de este régimen, relativa a edificios, fue la que se llevó a cabo con motivo de los XIX Juegos Olímpicos, celebrados en 1968. Los estudios se iniciaron en 1965.

Se aprovechó la experiencia obtenida en las olimpiadas de Tokio, Roma, Melbourne, Londres y Helsinki. Se concibió desde un principio la posibilidad de construir los edificios con carácter de permanentes y dirigidos al servicio y uso indefinido en favor del pueblo mexicano.

Se invitó a los técnicos mexicanos para que presentaran proyectos. Los triunfadores celebraron contratos con la Secretaría de Obras Públicas. Simultáneamente al desarrollo del proyecto arquitectónico de cada obra se formaron los diseños estructurales, que fueron elaborados por técnicos de la misma dependencia federal, con la participación, en algunos casos, de

especialistas particulares y del personal del Instituto de Ingeniería de la Universidad de México.

La concepción y realización de las obras se debieron exclusivamente a la ciencia y al estilo mexicano, satisficieron plenamente los requerimientos de la Olimpiada y sirven a los propósitos sociales de mejoramiento del nivel físico y moral del pueblo.

Tales edificios e instalaciones fueron: El Centro Deportivo Olímpico Mexicano; Palacio de los Deportes; Ampliación y adecuamiento del Estadio de la Ciudad Universitaria; Alberca Olímpica y Gimnasio anexo, Velódromo Olímpico; Sala de Armas; Villa Olímpica; Canal Olímpico para remo y canotaje, y Polígono de Tiro y adaptaciones a instalaciones existentes.

1.4.15 Nueva y Revolucionaria Política de Obras Públicas

El primero de diciembre de 1970 se hizo cargo de los más altos destinos del país el Licenciado Luis Echeverría. Nombró su Secretario de Obras Públicas al Ingeniero Luis E. Bracamontes, sobre quien pesa la responsabilidad de la realización de este importantísimo, cada vez más importante, ramo de la administración.

La política que en este primer año de actividades caracteriza al actual régimen, en materia de obras públicas, es la siguiente:

La inversión -que en el período comprendido entre el primero de septiembre de 1970 y el treinta y uno de agosto del actual 1971 ascendió a \$2'744,694,000.00- se ha realizado tomando en consideración en forma especial la política económica del país.

Esta tiene, como metas principales, en materia de comunicaciones viales, la integración definitiva del territorio nacional; la utilización de las vías de comunicación como un medio para estimular y desarrollar el espíritu democrático.

Como lo hemos comentado, esta política conduce y debe conducir al arraigo del hombre a la tierra, a la que debe su vida y su bienestar, estimulando al mismo tiempo el amor a ella, provocando su desarrollo, y estrechar los vínculos de los mexicanos en la común finalidad de engrandecer a la nación.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Obras Públicas, se propone realizar las que acerquen entre sí los centros generadores de actividades económicas, con un nivel de intercambio que justifique las inversiones.

En materia de aeropuertos, y previendo las exigencias calculadas para los próximos años, se ha elaborado un programa de mejoras y construcción de dichos elementos de comunicación. Se atendieron doce obras, que incluyen el mejoramiento de pistas de rodaje, plataformas de espera e instalaciones visuales y de iluminación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Continuáronse, asimismo, los trabajos de modernización y ampliación de pistas y plataformas en los aeropuertos de Chetumal y Cozumel, Q.R.; Chihuahua, Chih.; Guadalajara, Jal.; Tijuana y Mexicali; B.C.; Culiacán, Sln.; Durango, Dgo.; Mérida, Yuc.; y Nuevo Laredo y Reynosa, en Tamaulipas.

El mantenimiento y construcción de edificios del servicio público es otra de las actividades en que la Secretaría ha puesto la debida atención.

La inversión, en este período, algo más de setenta millones de pesos, los que se aplicaron a treinta y una obras, entre las que destacan el acondicionamiento de las oficinas en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, adaptación en el edificio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; oficinas en el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana; edificios para Correos y Telégrafos en Chetumal y Cozumel; diversos campamentos para conservación de carreteras; estaciones y casas a lo largo de la vía férrea Viborillas Villa de Reyes; estación del ferrocarril en Amecameca; diversos edificios en doce aeropuertos de la República; instalaciones en la Ciudad Deportiva de Tampico, etc., etc.

Parte muy importante del programa económico y social de la presente administración es la que se refiere al propósito de cambiar definitivamente la estructura de las zonas áridas del norte del país.

Este nuevo concepto de aplicación social del trabajo, que la administración del Presidente Licenciado Echeverría ha impuesto en tal clase de actividades, viene a revolucionar los sistemas tradicionales seguidos hasta hoy y presenta, de modo inconfundible, un anhelo y una determinación de lograr la justicia social en favor de esas zonas beneficiadas con las comunicaciones, cuyos pobladores comienzan a disfrutar de los nuevos ingresos que aquellos jornales y utilidades representan.

La Secretaría de Obras Públicas ha incluido en sus programas partidas muy importantes para la satisfacción de todos estos requerimientos.

El Informe de Labores de esta dependencia federal, correspondiente a su primer período en esta administración, que comprende desde el primero de septiembre de 1970 al treinta y uno de agosto de 1971, nos señala las necesidades que el sistema de transportes debe satisfacer frente al desarrollo económico y social, así como de las directrices que se han fijado en la evolución deseable de la infraestructura que lo sustenta.

A) Se puede aceptar que si bien la red de transporte básica o troncal (carreteras, vías férreas y aeropuertos), cumple en buena medida los objetivos señalados para ella, faltan todavía por construir importantes obras.

B) El sistema alimentador, concebido como el conjunto de caminos estatales, vecinales y rurales, aeropuertos de corto alcance y aeropistas, tiene un grado de evolución inferior al conveniente, con relación a la red básica.

C) Existen numerosos centros de población que requieren medios de transporte para integrarse permanentemente a la red y, por tanto a la vida nacional; existen también regiones en pleno desarrollo, apoyadas en núcleos urbanos, que seguirán demandando la modernización y dotación de facilidades a las vías de transporte que las ligan entre sí.

Conforme a todo lo anterior, se puede señalar que la evolución deseable de la infraestructura para el transporte se define en las siguientes directrices:

1. Construir las obras faltantes del sistema básico o troncal, que permitan las interrelaciones adecuadas de los polos de desarrollo.

2. Continuar con los esfuerzos dirigidos a la modernización integral y homogénea de las rutas nacionales sometidas a la utilización más intensa.

3. Atender con mayor vigor la construcción de obras, y la plena utilización de los sistemas troncales.

4. Construir las obras rurales que incorporen a la vida política, económica y social de la nación, los núcleos de población campesina.

Para el desempeño de sus labores, para el mejor logro de sus fines, la Secretaría de Obras Públicas se ha organizado modernamente por medio del siguiente cuerpo técnico y administrativo:

Secretaría, Subsecretaría, Oficialía Mayor, Dirección General de Planeación y Programa. Dirección General de Organización y Métodos. Dirección General de Control. Dirección General de Información. Dirección General de Aeropuertos. Dirección General de Carreteras en Cooperación. Dirección General de Conservación. Dirección General de Construcción de Carreteras Federales. Dirección General de Construcción de vías Férreas. Dirección General de Edificios. Dirección General de Maquinaria. Dirección General de Proyectos y Laboratorios. Dirección General de Administración Foránea. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Dirección General de Computación y Estadística. Dirección General de Proveduría. Dirección General de Servicios Generales. Servicio Aéreo.

1.4.16 Dirección General de Obras Públicas

A) Objetivo

La Dirección General de Obras Públicas tiene como objetivo principal realizar estudios, proyectos, supervisión, construcción y mantenimiento de las obras

de los programas que tiene asignados en materia de Obra Pública, coordinándose con las demás unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, para coadyuvar en la atención de las crecientes demandas de la población de la Ciudad de México.

Como área ejecutora, esta Dirección General participa en el ámbito urbano, social, económico y de administración de justicia y rehabilitación social principalmente, contribuyendo con la construcción de nuevas vialidades, parques y jardines, escuelas, hospitales, ciudades deportivas, centros de protección y readaptación social y edificios para la administración de justicia, para procurar condiciones dignas de vida y opciones viables de desarrollo para los habitantes del Distrito Federal.

B) Antecedentes del Distrito Federal

El 26 de marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal establece a este como parte integrante de la Federación, dividido en 13 municipalidades dirigidas en su régimen interior por disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión.

El Presidente de la República ejercía el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Gobernación, por conducto de tres funcionarios el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y, en lo administrativo las de tipo consultivo y de vigilancia. En dicha Ley expedida por Porfirio Díaz, el Artículo 34, Fracción II, nos dice.

Que en los trabajos de construcción, se consultará al Director de Obras Públicas y se tomarán en cuenta: sus observaciones en lo que se refiere a las calles y a los conductores subterráneos de cualquier clase que en ellos hubiere.

Fracción III. La explotación y vigilancia de dichas vías de comunicación compete al Director de Obras Públicas y a los Ayuntamientos.

El Artículo 52 de la misma ley, indica que el Director de Obras Públicas tendrá a su cargo los siguientes ramos.

1. Dotación y distribución de agua potable.
2. Vías públicas, incluyendo calzadas dentro del Distrito Federal.
3. Parques y paseos, incluyendo el de Chapultepec.
4. Monumentos y relojes públicos.
5. Alumbrado público.
6. Desagüe, Saneamiento y Limpia de Poblaciones.
7. Edificios destinados al servicio público local que no estén al cuidado directo de alguna Secretaría de Estado.
8. Comentaríos.
9. Construcción, reparación y conservación de rastros y mercados.
10. Inspección de construcción de particulares y obras peligrosas.
11. Montes, terrenos, ejidos y demás bienes de uso común de los pueblos.

El 14 de abril de 1917, siendo Venustiano Carranza primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expide la Ley de Organización Política del Distrito Federal de los territorios, misma que en su contenido indica.

Artículo 11.- Estarán a cargo del Gobierno del Distrito Federal o de un territorio el cuidado y conservación de los Caminos Federales.

Artículo 12.- Las Obras Públicas que beneficien a todo el Distrito Federal o a todo un territorio de la Federación o a la mayor parte de aquel o a éste, se efectuará y conservará por el gobierno respectivo.

Artículo 13.- Los caminos de fierro que no sean federales, existentes en el Distrito Federal quedarán bajo la vigilancia y dependencia del Gobierno de éste.

El 31 de diciembre de 1941 se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentario de la base la fracción 6ª del Artículo 73 Constitucional, misma que entre otras cosas más indica en su Artículo 55 la organización del Departamento y en lo que se incluye la Dirección de Obras Públicas son las siguientes atribuciones:

1. Planificación.
2. Zonificación.
3. Inspección de construcción.
4. Alumbrado.
5. Pavimentación.
6. Urbanización.
7. Parques y jardines.
8. Construcción y conservación de los bienes inmuebles del Departamento del Distrito Federal.
9. Vías Públicas.

10. Obras y servicios coordinados con la Federación y Estados limítrofes.

Esta Ley es reformada por decretos publicados el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

El 13 de diciembre de 1946 en la nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado, se conserva la misma denominación y atribuciones anteriores.

Con las reformas a la Ley Orgánica, publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1962, se crea la Dirección de Servicios Generales, en la que se otorgan como facultades, todo lo concerniente a la planificación de la Dirección de Obras Públicas.

El 9 de mayo de 1967, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, emite el siguiente acuerdo, mismo que es publicado en el Diario Oficial del 11 de mayo de 1967 y que a la letra dice.

I. Corresponde a la Dirección de Obras Públicas, todo lo concerniente a la Construcción de edificios y adaptación de locales destinados al servicio público de estacionamientos.

Posteriormente el Jefe del Departamento del Distrito Federal crea, a través del acuerdo 1088 del 16 de julio de 1970, la Dirección de Planificación con las atribuciones que en esa materia tenía la Dirección de Obras Públicas.

El 29 de diciembre de 1970 se modifica y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, quedando a la Dirección de Obras Públicas las siguientes atribuciones.

1. Construcción y conservación de los bienes inmuebles del Departamento del Distrito Federal.
2. Autorización e Inspección de las construcciones.
3. Las vías Públicas.
4. Alumbrado.
5. Pavimentos.
6. Autorización de los anuncios.
7. Construcción de bardas en predios no edificados.
8. La coordinación en la ejecución de las obras y prestación de los servicios con las dependencias de la Federación y con los estados limítrofes del Distrito Federal.
9. Autorización para el uso de las vías públicas y en general de áreas comprendidas dentro de bienes de dominio público que no sean de la competencia de otras dependencias.
10. Los demás que le otorguen otras leyes, reglamentos o acuerdos del Jefe de Departamento.

El 29 de diciembre de 1972 se publica la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la que se modifica la denominación por la Dirección General de Obras Públicas y se amplían sus atribuciones, asimismo con las reformas y adiciones del 31 de diciembre de 1972 a la ley, se modifican las atribuciones de la dirección en virtud del proceso de desconcentración administrativa que realiza el Departamento del Distrito Federal.

El 15 de enero de 1973, a través del Acuerdo 45 del Jefe del Departamento del Distrito Federal, asigna a la Dirección General de Obras Públicas el área de competencia de la Secretaría de Obras y Servicios.

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno jurídico y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y finalmente, social y económica. Se reagrupan las Unidades Administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, de las Secretarías Generales y las Direcciones Generales.

El 16 de diciembre de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en donde se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda de obras y servicio social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, entre otros las Secretarías Generales y las Direcciones Generales en el ámbito de su competencia.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señala el ámbito de competencia y de organización de las diferentes áreas del Departamento entre las cuales se encuentra esta Dirección General de Obras Públicas.

Debido a las modificaciones acaecidas a la Administración Pública Federal, en su estructura orgánica el 26 de agosto de 1985 aparece el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, en donde se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular de las Secretarías Generales, entre las cuales se encuentran la Dirección General de Obras Públicas.

CAPITULO II

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Constitución de 1917

Las obras públicas han sido materia de la actividad administrativa desde el siglo pasado.

Las obras públicas datan desde la antigüedad, constitucionalmente en México, no fue sino hasta en 1917 que se reguló por vez primera, la vía a través de la cual los particulares podrían realizar obras por encargo de la administración pública.

El artículo 134 de la Constitución no tiene antecedentes en las constituciones mexicanas anteriores, ya que es una creación del constituyente de 1917.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza al constituyente, no contenía disposición que regulara al respecto, sino que fue la propia Comisión de la Constitución la que propuso su adición, presentándose y discutiéndose en el mismo congreso constituyente en la sesión del 25 de enero de 1917, se dio a conocer en la 61a sesión ordinaria, un proyecto al artículo 181 bis que decía: "Todos los contratos que el gobierno tuviere que

celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".²⁰

Ya en la 61a sesión del congreso constituyente, se había expresado que "...al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales la comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación las mejores utilidades posibles, evitando fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El 27 de enero de 1917, en la 64a sesión del Congreso Constituyente, se discutió esta iniciativa, la que fue aprobada constituyendo el actual artículo constitucional.²¹

Dicho artículo no cobró positividad inmediata, (durante cuarenta años) por falta de una adecuada ley reglamentaria.

Para la aplicación del artículo 134 de la Constitución se han suscitado numerosas controversias, sobre la obligación que tiene el gobierno de construir las obras públicas de acuerdo con el mismo. Las obras públicas fueron regidas por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos.

El artículo 134 constitucional ordena que: "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"²²

²⁰ Jorge Ricardo Canals Arenas, El Contrato de Obra Pública, p. 68.

²¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 64a sesión ordinaria, del 27 de enero de 1917, II. núm. 77, Imprenta de la Cámara de Diputados, pp. 671-725-731-732-739 y 740.

²² Emilio Chuayfeli Chemor, Derecho Administrativo, p. 55.

Esta disposición carece de antecedentes en el código político de 1857, fue la Comisión de Constitución la que propuso su adición, para obtener, así las mejores utilidades posibles, para el servicio de la nación.

El volumen creciente de las obras llevadas a cabo por la administración pública, motivó que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creara una nueva dependencia: La Secretaría de Obras Públicas.

Como afirma Nava Negrete, el Artículo 134 constitucional no tiene Ley Reglamentaria, haciendo mención que han cumplido este papel sin que formalmente se les haya asignado la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1936.²³

No fue sino hasta 1966, cuando a través de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (LICOP) se pretendió dar efectivo cumplimiento a la norma constitucional. La LICOP define las obras públicas en función del tipo de obra y del sujeto.

Son objeto de esta ley: las obras de construcción, instalación conservación, reparación y demolición de inmuebles, que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos públicos y empresas de participación estatal.²⁴

Las obras públicas pueden realizarse por administración directa o por contrato. La LICOP, se ajusta al Artículo 134 constitucional, sólo que el concurso (subasta) presenta una modalidad: es cerrado, únicamente pueden participar en él las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal.

²³ Alfonso Nava Negrete, Contrato de Obra Pública, pp. 302-303.

²⁴ E. Chuayfett Chemor, op. cit. p. 56.

Las subastas deben llevarse a cabo conforme a 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 refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Estas bases, comprenden: la convocatoria, el registro y clasificación de los interesados, la selección e inscripción de contratistas para participar en el concurso, la presentación de posturas y su estudio, el fallo y en su caso, la firma del contrato.

Las bases y normas constituyen un acuerdo conjunto de los Secretarios de Obras Públicas y de Patrimonio Nacional, exigen que en los concursos participen exclusivamente personas físicas o morales mexicanas, excepto cuando por técnicas especiales u otras razones justificadas, se deba aceptar la presencia de concursantes extranjeros.

La Ley de Obras Públicas de 1966 y la actual Ley de Obras Públicas de 1981, esto hasta antes de la reforma de 1982. Es fundamental el estudio del artículo 134 constitucional, por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación, al día siguiente se reformó el artículo 134 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 134. "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

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

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

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

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

El artículo 134 constitucional, se reformó ante la necesidad de ajustarlo a la nueva Ley de Obras Públicas vigente desde 1981.

Eduardo Andrade Sánchez, define algunos conceptos que contiene el nuevo texto del artículo 134: Eficacia- se entiende como la obtención del resultado práctico deseado, existiendo una vinculación entre eficacia y eficiencia.

Honradez- atendiendo a la denominada renovación moral, y el cumplir escrupulosamente los deberes profesionales, actuando rectamente los servidores públicos. "...La eficiencia se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible".²⁵

El segundo párrafo del comentado Artículo 134 amplía el concepto original, abarcando todos los tipos de contratos que realice la Administración Pública Federal y del Distrito Federal. El problema es que, no existe una ley reglamentaria de dicho Artículo, y por el otro, las leyes que de alguna manera lo regulan, no están unificadas.

Algunas de las leyes que "pretenden reglamentar" el artículo 134 constitucional son: la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de febrero de 1985), y la Ley General de Bienes Nacionales en muchos de sus artículos (publicada en el Diario Oficial, el 8 de enero de 1982).

Además de estas leyes, están sus respectivos reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas, haciendo complicada, imprecisa, parcial y confusa la regulación de la contratación gubernamental.

Después de casi 65 años, ampliar el artículo 134 de la constitución a la contratación en general, esto queda trunco, debido a la situación legislativa.

²⁵ Eduardo Andrade Sanchez, Comentarios al Artículo 134 Constitucional, p. 335.

2.2 Ley del Servicio de Inspección Fiscal

Como antecedente legislativo relacionado con el original artículo 134 constitucional, en correspondencia con la obra pública, está la Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Esta ley tenía por objetivo, de acuerdo con su artículo primero "... Vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal".²⁶

La Secretaría de Hacienda tenía a su cargo el servicio de inspección fiscal (Artículo 20) dentro de esta materia, estaba el que debía "intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se lleven a cabo por cuenta del Gobierno Federal.

El artículo 29 en sus fracciones III, IV y VI de esta ley, autorizaba a la Secretaría de Hacienda para efectuar las intervenciones fiscales tendientes a la comprobación de la realización de los contratos de obras públicas del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de la ley en los contratos, la entrega de las obras de construcción, instalación y reparación, verificando el cumplimiento del contrato o proyecto que celebraban las autoridades administrativas de la federación.

Los contratos eran sometidos a la inspección fiscal antes de su autorización, revisando la parte técnica relativa a precios, costos, especificaciones y programas de trabajo (artículo 34).

²⁶ J. R. Canals Aronas, *op.cit.*, p. 70.

Dicha ley, con respecto a los contratos de obra pública, autorizaba a la Secretaría de Hacienda para que interviniera en los remates que celebraba la autoridad administrativa de la federación (artículo 38)

El número creciente de obras que se realizaban por la administración, motivó que se creara la Secretaría de Obras Públicas, de conformidad con la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959.

2.3 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas pretendió, en 1966, dar efectivo cumplimiento al artículo 134 constitucional.

Dicha ley definía las obras públicas en función del tipo de obra y atendiendo a los sujetos que la realizaran, en su artículo primero se disponía que:

La intervención en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de esas obras 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, se regirán por las disposiciones de esta ley.

Con respecto al sistema de contratación, éste se ajustaba al artículo 134 de la Constitución Federal, presentando la modalidad de que la subasta era cerrada, es decir, que únicamente podían participar en el concurso las

personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, salvo las excepciones que la propia ley preveía, aunque el término subasta no era el correcto, pues éste es sinónimo de remate.

El término subasta, dentro del texto original del artículo 134 de la Constitución, además de incorrecto, era confuso, realizándose normalmente los contratos por concurso -pues la subasta, o remate, se utiliza para las ventas forzadas, estableciéndose en la ley ciertas excepciones.

Esta ley creó la Comisión Técnica Consultiva de Contratos y Obras Públicas. Las entonces Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Obras Públicas, tenían intervención en los contratos de obras, particularmente las Secretarías de Obras Públicas y de Patrimonio Nacional, con fundamento en el artículo 13, eran éstas las encargadas de dictar las bases y normas generales para la integración de los precios unitarios a que se sujetaban la contratación y la ejecución de obras, así como las subastas para la adjudicación de los contratos.²⁷

El 2 de febrero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos de Obra Pública, 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 la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

El reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas preveía en su artículo 30, el registro de los contratos de obra pública, así

²⁷ *Ibidem*, p. 72.

como los de naturaleza análoga, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, relacionados directamente con la ejecución de una obra pública. El registro debía hacerse ante esta Secretaría, para los efectos de la inspección y la vigilancia de las mismas. La Ley de Inspección de Contratos y Obra Pública estuvo vigente del 5 de enero de 1966 al 31 de diciembre de 1980.

2.4 El contrato de Obra Pública en la Legislación Administrativa.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

“El gasto de la obra pública se sujetará, en su caso, a lo previsto en los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en lo conducente a las disposiciones que en esta ley se establecen”.²⁸

Están también sujetos a las disposiciones, y en los términos que lo establezca la ley, los contratos de servicios relacionados con la obra pública, que realicen las dependencias y entidades.

El artículo 75 del Código de Comercio en su fracción VI, reputa como acto de comercio las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados.

La ley faculta a las dependencias federales a la realización de contratos de obras públicas, bajo formas muy diversas.

²⁸ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 555.

Las obras públicas se pueden clasificar en ordinarias y extraordinarias. Las obras públicas ordinarias son las necesarias para la conservación y desarrollo de las ejecutadas; las obras extraordinarias, son las obras de nueva creación, o la transformación de las anteriores, cuando no se trata de mera conservación.

Son obras nacionales porque se llevan a cabo en el territorio nacional; y las obras internacionales son las que se realizan por convenio entre gobierno y contratistas extranjeros y pueden comprender aspectos internos de las mismas.

En otros casos en forma indirecta al intervenir fondos que se destinan a una determinada finalidad, como en el caso que faculta a la Secretaría de Salud para "aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporciona la Lotería Nacional", (las obras públicas son siempre financiadas con cargo al gobierno federal, pero sin embargo, pueden realizarse con financiamiento extraordinario, tales como recurrir al crédito a corto o largo plazo, en instituciones privadas o en instituciones públicas).

El artículo 50, párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas ordena; "... Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales".

Este precepto deroga el artículo 22, fracción VII del código fiscal siguiente: artículo 22. Las salas del tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas, que se indican a continuación: fracción VII. Las que se dicten sobre Interpretación y

cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

2.5 Ley de Obras Públicas de 1980

Esta ley entró en vigor el 1 de enero de 1981. De acuerdo con el artículo segundo transitorio de la misma: "se abroga la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de 21 de diciembre de 1966, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente".

El Ejecutivo Federal ha postulado como estrategia fundamental de una administración eficiente, orientada a la conservación de objetivos y metas, la necesidad de planear las acciones públicas que impone el desarrollo económico y social con las necesidades y satisfacciones que demanda el país, adecuadas al gasto público en función de tales necesidades, con la finalidad de los recursos con que contamos y obtener de ellos su aprovechamiento.

"Los recursos destinados a las obras públicas representan un volumen de magnitud considerable en relación con el monto total del presupuesto anual de egresos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, y su aplicación, como la de todo el gasto público, debe estar enmarcada, desde luego, a la conservación de los propósitos apuntados".²⁹

La Ley de Inspección y Contratos de Obra Pública 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 surge la Ley de Obras Públicas.

²⁹ J. R. Canals Arenas, *op. cit.*, p. 79.

Así, la Ley de Obras Públicas se estructura en función del esquema competencial y orgánico, permitiendo imprimir uniformidad y congruencia entre las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública. Por lo que se sugiere, que las obras públicas deberían ser planificadas y presupuestadas con la suficiente anticipación. Ya que las obras públicas han sido generalmente emprendidas en gran volumen en épocas de bonanza, debido a una mayor demanda por parte del público.

La planificación y cálculo presupuestario de largo alcance en las obras públicas es un requisito previo esencial, si es que han de evitarse una gran variedad de dificultades administrativas, técnicas y financieras que llevan mucho tiempo cuando el tiempo resulta precioso.

No nos podemos explicar como que es el Estado o más bien el Poder Ejecutivo haya dejado pasar tanto tiempo desde 1917 hasta la iniciativa de la Ley de Obras Públicas, presentada en diciembre de 1980, no ha existido ninguna ley que se preocupara por la planeación de la obra pública y que fuera eficaz reguladora del Artículo 134 de la Constitución.

Es hasta la administración del Presidente José López Portillo, después de casi 64 largos años de estar vigente el dispositivo constitucional, cuando se quiere prever legislativamente la planeación de la obra pública a través de un instrumento eficaz, no sólo en la legislación supuestamente reglamentaria, sino además dentro de todo un marco jurídico, social, económico y político.

Apenas en la década de los treinta aparece la Ley de Servicios de Inspección Fiscal, que sólo contenía unos cuantos artículos sobre los

contratos de obra pública y estaba muy lejos de ser una ley reglamentaria de dichos contratos.

La ley de obras públicas, define a éstas, al igual que lo hacía la anterior ley de inspección de contratos de obras públicas, en función del tipo de obra, y atendiendo al sujeto que interviene es decir, atendiendo a las dependencias y a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal que señala la ley.

Por la importancia de esta ley, me permito transcribir algunos artículos relacionados con el presente estudio.

LEY DE OBRAS PUBLICAS

Artículo 1º La presente ley es de orden público e interés social y tiene 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 realicen:

Artículo 2º. Para los efectos de esta ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley.

Quedan comprendidos:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los

trabajos de explotación, localización, perforación, 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;

II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, y

III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva.

Artículo 9°. El Ejecutivo Federal a través de la secretaría, dictará las disposiciones conforme a las cuales las dependencias por sí y en su carácter de coordinador de sector, así como las entidades, vigilarán las acciones relacionadas con la obra pública y comprobarán sus resultados.

Artículo 12°. La planeación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades deberá:

I. Ajustarse a las políticas y prioridades señaladas en los planes que elabore el Gobierno Federal, a nivel nacional, sectorial y regional de desarrollo social y económico a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con los recursos asignados a los mismos planes y en observancia de las normas y lineamientos que de ellos se deriven.

II. Jerarquizarse en función de las necesidades nacionales y del beneficio económico, social y ambiental que representen;

III. Respetar las disposiciones legales y reglamentarias y tomar en consideración los planes de desarrollo económico y social de los estados y municipios;

IV. Prever los requerimientos de áreas y predios para la obra pública, previa consulta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para que ésta, en el ejercicio de sus atribuciones, determine su conveniencia y viabilidad. Asimismo, observar las declaratorias de provisiones, uso, reservas y destinos de áreas y predios que se hubieran hecho conforme a lo dispuesto por las leyes de la materia;

V. Considerar la disponibilidad de recursos con relación a las necesidades de la obra pública;

VI. Prever las obras principales, así como las complementarias o accesorias y las acciones necesarias para poner aquéllas en servicio;

VII. Considerar la tecnología aplicable, en función de la naturaleza de las obras, y

VIII. Tomar en cuenta, preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de la región donde se ubiquen las obras.

Artículo 13°. En la planeación de la obra pública, las dependencias y entidades deberán prever los efectos y consecuencias sobre las condiciones ambientales. Cuando estas pudieran afectarse, los proyectos deberán incluir lo necesario para que se preserven, restauren o mejoren las condiciones ambientales y los procesos ecológicos. Para estos efectos, deberán intervenir las dependencias del Ejecutivo Federal con atribuciones en esta materia.

Artículo 16°. En la programación de la obra pública, las dependencias y entidades preverán la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de ejecución aplicables.

El programa de la obra pública indicará las fechas previstas de iniciación y terminación de todas sus fases, considerando las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

Artículo 28°. Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas por contrato, o por administración directa.

Artículo 30°. Los contratos de obra pública serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública.

Artículo 31°. Las convocatorias, que podrán referirse a una o más obras, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y contendrán cuando menos:

- I. El nombre de la dependencia o de la entidad convocante;
- II. El lugar y descripción general de la obra que se desee ejecutar;
- III. Los requisitos que deberán cumplir los interesados;
- IV. La fecha límite para la inscripción en el proceso de adjudicación;
- V. El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones, y

VI. Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación, que deberá fijarse en un plazo no menor de diez días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.

Artículo 36°. La dependencia o entidad convocante, con base en su propio presupuesto y en el análisis de las proposiciones admitidas, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo.

En junta pública se dará a conocer el fallo mediante el cual se adjudicará el contrato a la persona que, de entre los proponentes que reúnan las condiciones necesarias y garanticen satisfactoriamente el cumplimiento del contrato y la ejecución de la obra, presente la postura más baja. Contra esta resolución no procederá recurso alguno.

Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando las posturas presentadas no fueren aceptables y procederán a expedir una nueva convocatoria.

Artículo 38°. La adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiera recaído dicha adjudicación o formalizar el documento relativo, dentro de los veinte días hábiles 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 siguiente, en los términos del artículo 36 y de su propuesta, y así sucesivamente.

La adjudicación y firma del contrato se hará saber a la secretaría y, en su caso, a la dependencia coordinadora de sector.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro; pero, con autorización previa de la dependencia o entidad respectiva, podrá hacerlo respecto de partes de la obra o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra. En estos casos, el contratista seguirá siendo responsable de la ejecución de la obra ante la dependencia o entidad y el subcontratista no quedará subrogado en ninguno de los derechos del primero.

Artículo 40°. 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.

Dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de iniciación de los trabajos, ya sea que éstos se realicen por contrato o administración directa, las dependencias y entidades lo comunicarán a la secretaría y a la dependencia coordinadora del sector.

Artículo 43°. Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos de obra por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de esta ley.

Artículo 45°. Las estimaciones de trabajo ejecutado correspondientes a contratos en ejercicio, se formularán y autorizarán bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad.

Dentro de los diez días hábiles siguientes a la autorización de las estimaciones, se dará aviso a la secretaría y, en su caso, a la dependencia coordinadora de sector.

Artículo 50°. Los contratos que con base en la presente ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales.

Artículo 51°. En los términos del artículo 29, las dependencias y entidades ejecutarán obras por administración directa sin intervención de contratistas, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto.

Previamente a la ejecución de estas obras, el titular de la dependencia o entidad emitirá el acuerdo respectivo, y lo hará del conocimiento de la secretaría y, en su caso, de la dependencia coordinadora de sector, asimismo comunicará periódicamente el avance físico, los gastos efectuados y la terminación de las obras.

Las dependencias y entidades podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad, modificar los acuerdos de obra por administración directa cuando no impliquen alteraciones de más de un 20% en el plazo o en el monto, ni variaciones sustanciales al proyecto. Estas circunstancias se informarán a la secretaría y, en su caso a la dependencia coordinadora de sector, en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de la modificación.

Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado o varían sustancialmente el proyecto, deberá emitirse nuevo acuerdo.

Artículo 66°. Quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta ley o las normas que con base en ellas se dicten, podrán ser sancionadas por la secretaría con multa de \$5,000.00 a \$500,000.00.

Sin perjuicio de lo anterior, los contratistas que incurran en infracciones a esta ley, según la gravedad del acto u omisión de que fueren responsables, podrán ser sancionados, con la suspensión o cancelación del registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

Cuando proceda, la secretaría podrá proponer a la dependencia o entidad contratante la rescisión del contrato en que incida la infracción.

A los funcionarios y empleados que infrinjan las disposiciones de esta ley, la secretaría los amonestará por escrito, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad, según el caso, con base en la información de la secretaría podrá suspender o remover de su cargo al funcionario o empleado responsable.

Artículo 69°. En el procedimiento para la aplicación de las sanciones a que se refiere este capítulo se observarán las siguientes reglas:

I. Se comunicarán por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción, para que dentro del término que para tal efecto se señale y que no podrá ser menor de diez días hábiles, imponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho valer; y

III. La resolución será debidamente fundada y motivada, y se comunicará por escrito al afectado.

Artículo 73°. En contra de las resoluciones que dicte la secretaría, el interesado podrá interponer ante ésta, recurso de revocación dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I. Se interpondrá por el recurrente mediante escrito en el que expresará 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;

II. 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 total oportunidad;

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

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

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

VI. La secretaría podrá pedir que se le rindan los informes que estime pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado;

VII. La secretaría acordará 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. La secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles el que será improrrogable, y

VIII. Vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la secretaría dictará resolución en un término que no excederá de treinta días hábiles.

Artículo 74°. Contra la resolución que cancele o suspenda el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado, conforme a las siguientes bases:

I. Será solicitada en el mismo escrito en el que se interponga el recurso;

II. Dentro de los diez días hábiles siguientes, la secretaría señalará la garantía y el monto por el que ésta deba otorgarse, y

III. Otorgada la garantía, se suspenderá la aplicación de la resolución impugnada.

Esta Ley de Obras Públicas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980 y entró en vigor el 1° de enero de 1981, y con esta ley. "Se abroga la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 21 de Diciembre de 1966, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente".

Y el reglamento de la presente ley se expedirá a más tardar 180 días después de la publicación de ésta.

2.6 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985

El Estado celebra contratos para ejecutar obras públicas, así como adquirir, arrendar o reparar bienes muebles, dichos contratos están regulados por las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles; el objetivo es el estudio de la regulación de los contratos celebrados por la administración pública.

Los contratos que provienen del artículo 134 Constitucional son de derecho público, esto es contratos administrativos. Por lo consiguiente se estudia las dos leyes en forma conjunta, dicho estudio se hace de acuerdo a la metodología del Derecho Civil, pero sin alterar, los principios del Derecho Administrativo contenidos en las mencionadas leyes.

Asimismo y por la importancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, transcribo algunos de sus artículos:

Artículo 1º. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

I. Las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes

muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las dependencias, y

II. Los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las dependencias y entidades relacionados con las materias a que se refiere la fracción anterior.

Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. Secretaría: La Secretaría de Programación y Presupuesto;

II. Contraloría: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III. Dependencias: Las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal;

IV. Entidades: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria;

V. Sector: El agrupamiento de entidades coordinado por la dependencia que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, y

VI. Dependencias Coordinadoras de Sector: las dependencias a que se refiere la fracción anterior.

En todos los casos en que esta ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, salvo mención expresa, se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con dichos bienes.

Artículo 12º. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades se sujetarán a:

I. Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en su caso;

II. Las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del plan y los programas a que se refiere la fracción anterior;

III. Los objetivos, metas, previsiones y cursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, o de las entidades respectivas;

IV. Las estrategias y políticas previstas en los Estados y Municipios en sus respectivos planes y programas a fin de coadyuvar a la consecución de sus objetivos y prioridades de desarrollo, y

V. Las demás disposiciones legales y reglamentarias que rijan las operaciones que prevé esta ley.

Artículo 14º. En la presupuestación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias y entidades deberán estimar y proyectar los recursos correspondientes a sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo aquellos que habrán de sujetarse a procesos productivos.

Las entidades remitirán sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, a la dependencia coordinadora de sector en la fecha que ésta señale.

Las dependencias coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades que no se encuentren agrupadas en sector alguno, enviarán a la secretaría los programas y presupuestos mencionados en la fecha que ésta determine, para verificar la relación que guarden dichos programas con los objetivos y prioridades del plan y los programas de desarrollo del país.

Artículo 26°. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la o las patentes de los bienes o servicios de que se trate.

Artículo 27°. Las convocatorias, que podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, en uno de la entidad federativa en donde haya de ser adquirido o arrendado el bien, o prestado el servicio.

Las dependencias y entidades serán responsables de la adecuada publicidad de las convocatorias, de acuerdo con la naturaleza de los bienes y servicios materia de la licitación.

Las convocatorias a que se refiere este artículo, deberán contener:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La descripción general, cantidad y unidad de medida de cada uno de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación;
- III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo de las mismas, y
- IV. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de apertura de ofertas.

Si a juicio de la dependencia o entidad convocante pudieran existir proveedores idóneos fuera del territorio nacional, podrán enviar copias a las respectivas representaciones diplomáticas acreditadas en el país, con objeto de procurar su participación, sin perjuicio de que puedan publicarse en los diarios o revistas de mayor circulación, ya sea internacional o en el país donde se encuentren los proveedores potenciales.

Artículo 28°. Las bases de cada licitación deberán contener la descripción completa de los bienes o servicios y sus especificaciones, indicando, en su caso, de manera particular los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que habrán de considerar la dependencia o entidad convocante para la adjudicación del pedido o contrato correspondiente.

Artículo 29°. Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria, las bases y las especificaciones de la licitación tendrá derecho a presentar proposiciones.

En el acto de apertura de ofertas se procederá a dar lectura en voz alta de las propuestas presentadas por cada uno de los interesados informándose de aquellas que, en su caso, se desechen o hubieren sido desechadas, y las causas que motiven tal determinación.

Artículo 34º. La dependencia o entidad convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o contrato a la persona que de entre los proponentes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos de la convocante, el pedido o contrato se adjudicará a quien presente la postura más baja.

El fallo de la licitación se hará saber a cada uno de los participantes en el acto de apertura de ofertas y, salvo que esto no fuere factible, dentro de un término que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de celebración del acto de apertura de ofertas.

La dependencia o entidad convocante levantará acta circunstanciada del acto de apertura de ofertas, que firmarán las personas que en él hayan intervenido, y en la que se hará constar el fallo de la licitación, cuando éste se produzca en el acto de apertura de ofertas. Se asentarán asimismo, las observaciones que, en su caso, hubiesen manifestado los participantes.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno.

Artículo 39º. Cuando por razón del monto de la adquisición, arrendamiento o servicio, resulte inconveniente llevar a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo 26º por el costo que éste represente, las dependencias y entidades podrán fincar pedidos o celebrar contratos sin ajustarse a dicho procedimiento, siempre que el monto de la operación no exceda de los límites a que se refiere este artículo y se satisfagan los requisitos que el mismo señala.

Para los efectos del párrafo anterior en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, se establecerán:

I. Los montos máximos de las operaciones que las dependencias y entidades podrán adjudicar en forma directa;

II. Los montos de las operaciones que siendo superiores a los que se refiere la fracción anterior, las dependencias y entidades podrán adjudicar al proveedor que cuente con la capacidad de respuesta inmediata, habiendo considerado previamente por lo menos tres propuestas;

III. Los montos de las operaciones, superiores a los señalados en las fracciones anteriores, que las dependencias y entidades podrán adjudicar al proveedor que ofrezca las mejores condiciones, precio, calidad y oportunidad en el cumplimiento, habiendo considerado previamente por lo menos ocho propuestas.

En la aplicación de este precepto, cada operación deberá considerarse individualmente, a fin de determinar si queda comprendida dentro de los montos máximos y límites que establezcan los presupuesto de egresos; en la inteligencia de que, en ningún caso, el importe de la misma podrá ser

fraccionado para que quede comprendido, en los supuestos a que se refiere este artículo. Tratándose de arrendamiento o prestación de servicios, se podrán llevar a cabo los mismos procedimientos, cuando el monto de las mensualidades correspondan a un doceavo de los límites señalados; en caso de no existir mensualidades, se tomarán como base los límites indicados para cada operación.

Los montos máximos y límites, se fijarán atendiendo a la cuantía de la adquisición, arrendamiento y servicio considerado individualmente y en función de la inversión total autorizada a las dependencias y entidades.

Artículo 40°. Los pedidos o contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiese notificado al proveedor el fallo o decidido la adjudicación de aquellos, salvo que las dependencias y entidades consideren indispensable la celebración de contratos preparatorios para garantizar la operación; en cuyo caso la formalización del contrato definitivo deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la misma fecha a que se refiere este artículo.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el pedido o contrato como resultado de una licitación, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si por causas imputables a él la operación no se formaliza dentro de los plazos a que se refiere este artículo, pudiendo la dependencia o entidad, en este supuesto adjudicar el contrato o pedido al participante siguiente en los términos del artículo 34° de esta ley.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los pedidos y contratos una vez adjudicados no podrán cederse en forma parcial ni total en favor de cualquiera otra persona física o moral.

Artículo 46°. Los proveedores que hubieren participado en las licitaciones, podrán inconformarse por escrito, indistintamente, ante la dependencia o entidad que hubiere convocado o ante la Contraloría, dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del concurso, o en su caso, al del día siguiente a aquel en que se haya emitido el acto relativo a cualquier etapa o fase del mismo.

Transcurrido dicho plazo, precluye para los proveedores el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que las dependencias, entidades o la Contraloría puedan actuar en cualquier tiempo en los términos de los Artículos 47° y 48° de esta ley.

Artículo 48°. Procederá la rescisión de los contratos y la cancelación de los pedidos cuando se incumplan las obligaciones derivadas de sus estipulaciones o de las disposiciones de esta ley y de las demás que sean aplicables.

Asimismo, podrán darse por terminados los actos mencionados, cuando concurren razones de interés general.

Artículo 58°. Quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta ley, con excepción de las consignadas en los artículos 31°, 56° y 57° podrán ser sancionados por la secretaría con multa equivalente a la cantidad de diez a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, los proveedores que incurran en infracciones a esta ley, según la gravedad del acto u omisión de que fueren responsables, podrán ser sancionados por la secretaría con la suspensión o cancelación de su registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

Artículo 59°. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial queda facultada para sancionar a quienes infrinjan alguna disposición de las contenidas en los artículos 31°, 55° y 57° con multa equivalente a la cantidad de diez a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.

Artículo 60°. A los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta ley, la Contraloría aplicará, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que procedan.

Artículo 63°. En el procedimiento para la aplicación de las sanciones a que se refiere este capítulo, se observarán las siguientes reglas:

I. Se comunicarán por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción para que dentro del término que para tal efecto se señale y que no podrá ser menor de diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho valer, y

III. La resolución será debidamente fundada y motivada, y se comunicará por escrito al afectado.

Artículo 65°. Las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independientes de las de orden civil o penal, que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

Artículo 66°. En contra de las resoluciones que dicten la secretaría, la Contraloría o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en los términos de esta ley, el interesado podrá imponer ante la que hubiere emitido el acto, recurso de revocación, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Artículo 67°. La tramitación del recurso a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a las normas siguientes:

I. Se interpondrá por el recurrente 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;

II. 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:

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

IV. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si estos 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;

V. 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;

VI. La secretaría, la Contraloría o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado;

VII. La secretaría, la Contraloría o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial según el caso, acordará 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. La secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles el que será improrrogable, y

VIII. Venciendo el plazo para la rendición de las pruebas, la secretaría, la Contraloría o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial según el caso, dictará resolución en un término que no excederá de treinta días hábiles

2.7 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1994

Por supuesto la más importante es la ley vigente, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1994, con ésta se abrogan la Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 1980, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 8 de febrero de 1985.

En la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas el poder Legislativo concretó en una sola ley, lo relativo a los Contratos de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios de Bienes Muebles y Obra Pública, que adquiere la Administración Pública Federal, por lo que también transcribiré los artículos más importantes para efectos del presente trabajo.

Artículo 28º. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. Por licitación pública, y
- B. Por invitación restringida, la que comprenderá:
 - I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y
 - II. La adjudicación directa.

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

En casos excepcionales y previa autorización de la secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto.

Tratándose se obra pública, 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.

Los servidores públicos que autoricen actos en contravención a lo dispuesto en este artículo, se harán acreedores a las sanciones que resulten aplicables.

Artículo 30°. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria, para que libremente se presenten proposiciones 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.

Artículo 31°. Las licitaciones públicas podrán ser:

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedido para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la secretaría y de la contraloría:

II. Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

B. Tratándose de obras públicas: nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; o, internacionales,

cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.

Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en tratados; cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio, o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un tratado o ese país no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas o a los bienes y servicios mexicanos.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la secretaría, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

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

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

II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación.

III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y

IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; se realizará bajo la cobertura de algún tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además contendrán:

I. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;

II. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago, y

III. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.

B. En materia de obra pública, además contendrán:

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

- II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos;
- III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados;
- IV. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos, y
- V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.

Artículo 33°. Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, y contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;
- III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;
- IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;

V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores o contratistas, podrán ser negociadas, y

VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además contendrán:

I. Descripción completa de los bienes o servicios: información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integral del contrato; especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables; dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas, período de garantía y, en su caso, otras opciones adicionales de cotización;

II. Plazo, lugar y condiciones de entrega;

III. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar;

IV. Condiciones de precio y pago;

V. La indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;

VI. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el Artículo 49º, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento

requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;

VII. En el caso de los contratos abiertos la información que corresponda del artículo 48°;

VIII. Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún proveedor ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes y servicios;

IX. Penas convencionales por atraso en las entregas;

X. Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y garantías,

y

XI. La indicación de que, en los casos de licitación internacional en que la convocante determine que los pagos se harán en moneda extranjera, los proveedores nacionales, exclusivamente para fines de comparación, podrán presentar la parte del contenido importado de sus proposiciones, en la moneda extranjera que determine la convocante; pero el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes:

B. En materia de obra pública, además contendrán:

I. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones de construcción aplicables, catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo, y realización de conceptos de trabajo, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores;

II. Relación de materiales y equipo de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante;

III. Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal;

IV. Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos que deberán cumplir los interesados;

V. Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato;

VI. Datos sobre la garantía de seriedad en la proposición, porcentajes, forma y términos del o los anticipos que se concedan, y procedimiento de ajuste de costos;

VII. Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que se deberá llevar a cabo dentro de un plazo no menor de diez días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria, ni menor de siete días naturales anteriores a la fecha y hora del acto de presentación y apertura de proposiciones;

VIII. Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse;

IX. Cuando proceda, registro actualizado en la cámara que le corresponda;

X. Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación;

XI. Modelo de contrato y

XII. Condiciones de precio y, tratándose de contratos celebrados a precio alzado, las condiciones de pago.

Tanto en licitaciones nacionales como internacionales, los requisitos y condiciones que contengan las bases de la licitación, deberán ser los mismos

para todos los participantes especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; plazo para la ejecución de los trabajos, normalización, forma y plazo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías.

Tratándose de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal, o con su aval los requisitos, para la licitación serán establecidos por la secretaría.

En el ejercicio de sus atribuciones, la contraloría podrá intervenir en cualquier acto que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley. Si la contraloría determina la cancelación del proceso de adjudicación la dependencia o entidad reembolsará a los participantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

Artículo 34°. Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su proposición. Para tal efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por esta ley. Asimismo, proporcionarán a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación a fin de evitar favorecer a algún participante.

El plazo para la presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que por razones de urgencia justificadas y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días

naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En las licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

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

Artículo 37°. Las dependencias y entidades, a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32°, harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública. Esta publicación contendrá los requisitos que determine la secretaría.

Artículo 39°. Las garantías que deban otorgarse conforme a esta ley, se constituirán en favor de:

I. La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las dependencias a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 1° y con la Procuraduría General de la República;

II. La Tesorería del Distrito Federal, por actos o contratos que se celebren con el Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

III. Las entidades, cuando los actos y contratos se celebren con ellas, y

IV. Las Tesorerías de los estados y municipios, en los casos de los contratos a que se refiere el Artículo 6°.

Artículo 40°. Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista.

Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general.

Artículo 42°. El Presidente de la República podrá autorizar la contratación directa de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, incluido el gasto correspondiente, y establecerá los medios de control que estime pertinentes, cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación y garantizar su seguridad interior.

Artículo 43°. En los procedimientos para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.

Artículo 45°. El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable: se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se de a conocer el fallo de la licitación;

II. Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedarán en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas;

III. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos;

IV. En caso de que el fallo de la licitación no se realice en la misma fecha, dos proveedores, por lo menos, y los servidores públicos de la convocante presentes, firmarán las proposiciones económicas aceptadas. La dependencia o entidad señalará fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el que deberá quedar comprendido dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado

no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente;

V. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar por escrito el fallo de la licitación a cada uno de los licitantes;

VI. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; asimismo, se levantará el acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma. El fallo de la licitación, de ser el caso, se hará constar en el acta a que se refiere la fracción siguiente, y

VII. La dependencia o entidad levantará acta de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, 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.

Artículo 46°. Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95°.

Artículo 47°. Las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una nueva convocatoria.

Tratándose de licitaciones en las que una o varias partidas se declaren desiertas por no haberse recibido posturas satisfactorias, la dependencia o entidad podrá proceder, sólo por esas partidas, en los términos del párrafo anterior o bien, cuando proceda, en los términos del artículo 82°.

Artículo 50°. Los contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato como resultado de una licitación, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si, por causas imputables a él de la operación no se formaliza dentro del plazo a que se refiere este artículo, pudiendo la dependencia o entidad adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 46º, 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.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato no estará obligado a suministrar los bienes o prestar el servicio, si la dependencia o entidad, por causas no imputables al mismo proveedor, no firmare el contrato dentro del plazo establecido en este artículo, en cuyo caso se le reembolsarán los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El atraso de la dependencia o entidad en la formalización de los contratos respectivos, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios no podrán cederse en forma parcial ni total en favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate.

Artículo 54°. Las dependencias y entidades podrán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de los contratos. En las operaciones en que se pactare ajuste de precios, la penalización se calculará sobre el precio ajustado.

Tratándose de incumplimiento del proveedor por la no entrega de los bienes o de la prestación del servicio, éste deberá reintegrar los anticipos 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 el monto del anticipo no amortizado y se computarán por días calendario desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

Los proveedores quedarán obligados ante la dependencia o entidad a responder de los defectos y vicios ocultos de los bienes y de la calidad de los servicios, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren 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.

Los proveedores cubrirán las cuotas compensatorias a que, conforme a la ley de la materia, pudiere estar sujeta la importación de bienes objeto de un contrato y en estos casos no procederán incrementos a los precios pactados, ni cualquier otra modificación al contrato.

Artículo 56°. Las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa.

Artículo 57°. Para los efectos de esta ley, los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos:

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

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido. Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosados por actividades principales.

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

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

Las dependencias y entidades podrán incorporar las modificaciones 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.

Artículo 58°. El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido

alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se de a conocer el fallo de la licitación;

II. Los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de aquellos licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas, y quedarán en custodia de la propia dependencia o entidad, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. Durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas;

III. Se levantará acta de la primera etapa, en la que se harán 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;

IV. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Los participantes rubricarán el catálogo de conceptos, en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación;

V. Se señala fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de cuarenta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente;

VI. Se levantará acta de la segunda etapa en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieran sido desechadas y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma;

VII. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, y

VIII. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; asimismo, se levantará el acta de fallo de la licitación, que firmarán los participantes a quienes se entregará copia de la misma.

Artículo 59º. Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación, que el programa de ejecución sea factible de realizar dentro del plazo solicitado, con los recursos considerados por el licitante y que las características, especificaciones y calidad de los materiales sean de las requeridas por la convocante.

Las dependencias y entidades también verificarán el debido análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, conforme a las disposiciones que expida la secretaría.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95º.

Artículo 60º. Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando a su juicio las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una convocatoria.

Artículo 61º. Los contratos de obra pública contendrán, como mínimo, las declaraciones y estipulaciones referentes a:

- I. La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato;
- III. La fecha de iniciación y terminación de los trabajos;

IV. 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;

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

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

VII. Montos de las penas convencionales;

VIII. 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 la cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 69º;

IX. 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;

X. 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, y

XI. 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 técnicos y administrativos.

Artículo 62º. 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, 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, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 59º, 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.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro, pero con autorización previa de la dependencia o entidad de que se trate, podrá hacerlo respecto de partes de la obra o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra. Esta autorización previa no se requerirá cuando la dependencia o entidad señale específicamente en las bases de la licitación, las partes de la obra que podrán ser objeto de subcontratación. En todo caso, el contratista seguirá siendo el único responsable de la ejecución de la obra ante la dependencia o entidad.

Las empresas con quienes se contrate la realización de obras públicas, adquisiciones y servicios, podrán presentar conjuntamente proposiciones en las correspondientes licitaciones, sin necesidad de constituir una nueva sociedad, siempre que para tales efectos, al celebrar el contrato respectivo, se establezcan con precisión a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de la obra que cada empresa se obligará a ejecutar, así como la manera en que, en su caso, se exigirla el cumplimiento de las obligaciones.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de obra pública no podrán cederse en forma parcial o total en favor de cualquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados, en cuyo supuesto se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate.

Artículo 63°. El otorgamiento de los anticipos se deberá pactar en los contratos de obra pública conforme a lo siguiente:

I. Los importes de los anticipos concedidos serán puestos a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo, será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de los anticipos dentro del plazo señalado en el Artículo 38°, no procederá el diferimiento y por lo tanto deberá iniciar la obra en la fecha establecida originalmente.

Los contratistas, en su proposición, deberán considerar para la determinación del costo financiero de los trabajos, el importe de los anticipos;

II. No se otorgarán anticipos para los convenios que se celebren en términos del artículo 70°, salvo los que se celebren conforme al último

párrafo del mismo, ni para los importes resultante de los ajustes de costos del contrato o convenios, que se generen durante el ejercicio presupuestal de que se trate, y

III. Para la amortización de los anticipos en los casos de rescisión de contrato, el saldo por amortizar se reintegrará a la dependencia o entidad en un plazo no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que le sea comunicada la rescisión al contratista.

El contratista que no reintegre el saldo por amortizar en el plazo señalado en esta fracción cubrirá los cargos que resulten conforme a la tasa y el procedimiento de cálculo establecidos en el segundo párrafo del artículo 69°.

Artículo 64°. Las dependencias y entidades establecerán la residencia de supervisión con anterioridad a la iniciación de la obra, y será la responsable directa de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas.

Artículo 65°. 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.

Artículo 66°. Las estimaciones de trabajos ejecutados, a más tardar, se presentarán por el contratista a la dependencia o entidad por periodos

mensuales, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse por parte de la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que las hubiere recibido el residente de supervisión de la obra de que se trate.

Las diferencias técnicas o numéricas pendientes de pago se resolverán y, en su caso incorporarán en la siguiente estimación.

Artículo 70°. 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 pactado en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales 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, en los términos del artículo 29°. 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 de 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 secretaría, a la contraloría 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 referirá a las autorizaciones otorgadas en el mes calendario inmediato anterior.

No serán aplicables los límites que se establecen en este artículo cuando se trate de contratos cuyos trabajos se refieran a la conservación, mantenimiento o restauración de los inmuebles a que se refiere el artículo 5º, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en los que no sea posible determinar el catálogo de conceptos, las cantidades de trabajo, las especificaciones correspondientes o el programa de ejecución.

Artículo 74º. El contratista comunicará a la dependencia o entidad la terminación de los trabajos que le fueron encomendados y ésta verificará que los trabajos estén debidamente concluidos dentro del plazo que se pacte expresamente en el contrato.

Una vez que se haya contratado la terminación de los trabajos en los términos del párrafo anterior, la dependencia o entidad procederá a su recepción dentro del plazo que para tal efecto se haya establecido en el 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 en el del Gobierno del Distrito Federal o de las que reciban

transferencias con cargo a dichos presupuestos, comunicará a la contraloría la terminación de los trabajos e informará la fecha señalada para su recepción a fin de que, si lo estima conveniente, nombre representantes que asistan al acto.

En la fecha señalada, la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad recibirá los trabajos y levantará el acta correspondiente.

Artículo 77°. Cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 29°, 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:

- I. Utilizar la mano de obra local complementaria que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;
- II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario, y
- III. 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.

Los órganos interiores 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 las 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 esta ley.

CAPITULO III

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE ADQUISICIONES

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE ADQUISICIONES

3.1 Procedimiento de adjudicación para adquisiciones

El 1º de enero de 1994 se logró un nuevo marco jurídico en lo que respecta a nuestro tema, en este se fusionaron 2 leyes que, a nuestro juicio, se consideraban actividades paralelas e idénticas en cuanto al fondo, pero no a la forma, ya que tanto la obra pública como la adquisición de bienes tienen particularidades muy significativas, tal y como se menciona a lo largo del desarrollo del presente trabajo, pero al lograr un solo marco jurídico para ambas es un paso muy importante para el desarrollo de nuestra sociedad.

En el presente capítulo realizaremos un estudio sobre la bases, la convocatoria, la licitación pública, es decir mencionaremos el procedimiento que se lleva a cabo para adjudicar el contrato de adquisiciones.

El artículo 3º de la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece que la adquisición, arrendamiento y servicios se considera como:

I. Las adquisiciones de bienes inmuebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un mueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras;

II. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;

III. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles cuya conservación, mantenimiento o reparación no cumplen modificación alguna al propio inmueble;

IV. La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles, contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles;

V. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles; y

VI. En general los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales.

En todos los casos en que esta ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles de servicios de cualquier naturaleza; salvo, en este último caso de los servicios relacionados con la obra pública.

3.2. Concepto de Adquisición, Arrendamiento y Prestación de Servicios

Los bienes muebles constituyen un elemento para que el Estado pueda llevar a cabo sus funciones, y así satisfacer los intereses públicos. Estos bienes los

puede obtener de los particulares por vía consensual, o por medio de la adquisición o del arrendamiento.³⁰

Los ordenamientos jurídicos que regulan la obtención de esos bienes son la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su Reglamento.

Es necesario precisar el contenido de las expresiones "adquisiciones" "arrendamientos" y "prestación de servicios", a fin de señalar el alcance de ellos tienen en los ordenamientos jurídicos.

La expresión "adquisiciones" que hace la ley, que regula los procedimientos de selección del contratante de la administración, es impropia, ya que sólo se refiere a una forma: la "compra", la cual sólo constituye una forma de adquirir la propiedad de bienes; por ello, resulta procedente sustituir en dicha ley tal palabra y en su lugar usar la de "suministro".

El "arrendamiento" consiste en el contrato por medio del cual una persona, llamada arrendador, confiere a otra, llamada arrendatario, el uso de una cosa, mediante el pago de un precio cierto.

La "prestación de servicios" por el cual una persona pone su actividad profesional o técnica de manera independiente a disposición de otra, mediante un precio cierto.

Artículo 2º del reglamento, en la prestación de servicios se comprenden: la reconstrucción, la reparación y en mantenimiento de bienes muebles; la reparación y el mantenimiento de bienes muebles; la maquila, la

³⁰ Manuel Lucero Espinosa, La Licitación Pública, p. 89.

transportación de bienes muebles; la contratación de limpieza de oficinas, incluyendo su mobiliario y equipo; así como lo estudios técnicos, cuando se vinculen con la compra o uso de bienes muebles.

Por último, los bienes muebles, en los términos del artículo 1º del Reglamento citado, serán aquellos que con tal carácter establece el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en su Materia Federal.

De acuerdo con dicho ordenamiento legal, según sus artículos 752º al 763º, los bienes muebles se clasifican por su naturaleza y por Disposición de la Ley. Los primeros son aquellos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior . Los segundos, serán las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal, es decir, los que independientemente de su naturaleza, el Derecho los considera como bienes muebles.

Los ordenamientos establecen como bienes muebles todas aquellas cosas que en su artículo 750º no se encuentran reguladas como inmuebles. El suelo y las construcciones adheridas a él; las plantas, los árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares, estas son algunas de las cosas que se consideran inmuebles.

Y todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido.

Para el Derecho la adquisición es el acto jurídico a través del cual se incorpora a un patrimonio una cosa, mueble o inmueble, las formas en que una persona pueda adquirir bienes puede ser de muy diversa naturaleza.³¹

Así, el Estado puede adquirir bienes bajo formas de derecho privado o bien de derecho público, el contrato de compra venta, la donación, la herencia, el legado, los cuales se caracterizan porque la adquisición de bienes, se efectúa de manera voluntaria. Las segundas, el Estado adquiere bienes de manera unilateral y coercitiva son: la expropiación.

El Artículo 134º constitucional señala que "las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y la contratación de obras de adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública."

Conforme a este precepto. la Administración Pública celebra, para el cumplimiento de sus fines, diversos tipos de actos jurídicos, como son los siguientes:

A) Actos jurídicos relativos a bienes inmuebles que tienen por objeto crear obligaciones de hacer, consistentes en construir, conservar, modificar, reparar o demoler bienes inmuebles, todo esto constituye la ejecución de la obra pública.

B) Actos jurídicos relativos a bienes muebles que tienen por objeto generar obligaciones, tanto de dar, como de hacer; dichas obligaciones de dar consisten en transmitir la propiedad o el uso de bienes muebles; a su vez

³¹ M. Espinosa, op. cit., p. 89.

las de hacer consistirán en reparar tales bienes, todo lo cual constituye las adquisiciones, arrendamientos y servicios relativos a los bienes muebles.

El Estado celebra contratos para ejecutar obras públicas, así como para adquirir, arrendar o reparar bienes muebles, dichos contratos están regulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

3.2.1. Elementos de los Contratos de la Administración Pública

El consentimiento: Los elementos que integran el consentimiento son las dos manifestaciones de voluntad llamadas oferta y aceptación; en consecuencia, el consentimiento se forma cuando hay aceptación de la oferta. En los contratos de adquisición, o arrendamiento de bienes muebles, o prestación de servicios, la formación del consentimiento se dará, según sea la manera de adjudicar el contrato; es decir que el contrato se adjudique en forma directa o mediante el procedimiento de la licitación pública.³²

Si la adjudicación se efectúa en forma directa el consentimiento se integrará, mediante la oferta de la dependencia, entidad y la aceptación del proveedor; el consentimiento se formará de un modo instantáneo.

Cuando el contrato se adjudica a través de una licitación pública, entonces el consentimiento se formará de un modo progresivo, en virtud del procedimiento de la propia licitación

La dependencia o entidad, manifiestan su oferta por medio de una

³² Joaquín Martínez Alfaro, Los Contratos derivados del Artículo 134, p. 17.

convocatoria; es decir, la convocatoria es una oferta al público y el público es una persona indeterminada; dicha oferta se hace a través de los medios de difusión colectiva y está sujeta a las condiciones establecidas en la convocatoria.

La aceptación es la conformidad con la oferta, por tanto, la inscripción al concurso y la presentación de proposiciones constituyen la aceptación de la oferta condicionada contenida en la convocatoria.

El objeto: El elemento esencial del acto jurídico consistente en el objeto, se clasifica en dos especies: objeto directo e indirecto.

El objeto directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, el acto jurídico es una manifestación de voluntad, reconocida por la norma jurídica; el objeto directo, tiene aplicación respecto a los contratos que celebra la administración pública.

El objeto indirecto consiste en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.

Por lo que toca a las adquisiciones, arrendamientos o servicios, su determinación también debe hacerse en las especificaciones que deba contener la convocatoria.

Por lo que se refiere a las adquisiciones, el objeto indirecto de las adquisiciones y arrendamiento será el bien mueble que se adquiere o que se arrienda y, por lo que respecta a los servicios, tal objeto indirecto será el hecho de realizar el servicio relativo al bien mueble.³³

³³ J. Martínez Alfaro, *op. cit.*, p. 28.

La Capacidad: la capacidad para celebrar contratos de adquisiciones, arrendamiento o de prestación de servicios, se determina en atención a diversos criterios, según se trate de una dependencia o entidad, o de una contratista o un proveedor.

Respecto a las dependencias, su capacidad se encuentra especificada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que hace a las entidades, su capacidad está definida en la correspondiente Ley orgánica de cada una de dichas entidades. La capacidad, tanto de las dependencias, como de las entidades, tiene limitaciones de carácter presupuestal.

En relación a la capacidad de los proveedores, es preciso distinguir, si estas son personas físicas o morales.

Cuando son personas físicas, requieren la capacidad general para contratar consiste en ser mayor de edad y gozar de salud mental, es necesario que no tengan los impedimentos para ser proveedores.

Si los proveedores son personas morales, su capacidad depende de su objeto social, así como de la presencia o ausencia de los impedimentos antes mencionados; en tal virtud, están incapacitados para ser proveedores, las personas en cuyas empresas participe como accionista, administrador, gerente, apoderado o comisario, un servidor público.

También son incapaces, los contratistas o proveedores que, por causas imputables a ellos, se encuentren en mora respecto a otros contratos.

La forma: Los contratos de adquisiciones, arrendamiento o de prestación de servicios, celebrados por la Administración Pública, requieren para su validez de la forma escrita, consiste en un documento privado que firman los representantes de la dependencia o entidad.

La formalidad es sencilla, sin embargo, la validez de estos contratos precisa de formalidades previstas a la suscripción del documento, formalidades que varían según sea la forma de adjudicar el contrato ya sea a través de la licitación pública o en forma directa.

La Licitud: Los contratos que celebra la Administración Pública, deben ser lícitos, de acuerdo con el artículo 1827º del Código Civil; en tal virtud, la consecuencia de los contratos que tengan por objeto hechos ilícitos serán declaradas nulas según los artículos 1795º fracción III y 2225º del Código Civil.

Los casos de ilicitud que puedan presentarse en los contratos que celebra la Administración Pública, son diferentes a los que suelen ocurrir en los contratos celebrados entre particulares; por ejemplo un caso de contrato con objeto es ilícito aquél en el que se contratan los servicios de un asesino para dar muerte a determinada persona; o bien, la compra venta de drogas o enervantes o de armas reservadas al Ejército Nacional.

Estos ejemplos no encuadran en los supuestos de licitud que pueden darse en la contratación de la Administración Pública.

Un contrato nulo, por ser ilícito, se puede mencionar el contrato que se adjudica sin licitación pública, a pesar de que debió efectuarse el concurso,

en virtud de que dicho contrato no se encontraba comprendido en los casos de excepción que mencionan las leyes.

3.2.2. Clasificación de los Contratos de la Administración Pública

Contrato de Adquisición de bienes muebles. Su clasificación es la siguiente: Es un contrato principal, bilateral, oneroso, conmutativo, puede ser instantáneo o de tracto sucesivo, formal, translativo de la propiedad, administrativo e instutu personae.

1. Es principal porque subsiste por si mismo, pues no requiere de otro para existir.

2. Es bilateral, a causa de que genera derechos y obligaciones a cargo de ambas partes; respecto a la dependencia o entidad, ésta se obliga a pagar el precio de los bienes adquiridos.

3. Es oneroso, porque impone provechos y gravámenes recíprocos es decir, ventajas y cargas patrimoniales para ambas partes.

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

5. Puede ser instantáneo o de tracto sucesivo. Será instantáneo en el caso de que, los bienes adquiridos se entreguen inmediatamente y su precio se pague al contado en forma inmediata; pero, será de tracto sucesivo cuando después de celebrado el contrato, se ejecutan prestaciones periódicas o diferidas, como puede suceder cuando el precio se paga en un momento posterior a la celebración del contrato, ya sea en una o varias exhibiciones; o bien, cuando es un contrato de suministro que tiene por objeto hacer entregas periódicas de bienes muebles.

6. Es formal, en atención a que, para su validez requiere que conste por escrito, de un documento privado sin embargo, la firma de tal documento está precedida de diversas formalidades.

7. Es translativo de propiedad, al ser translativo de la propiedad, es preciso mencionar el problema de los riesgos; es decir, en caso de pérdida fortuita de los bienes muebles adquiridos, quien la sufre es el adquirente por ser el dueño.

8. Es *instutu personae*, porque se celebra en virtud de las cualidades personales del contratista o del proveedor, pues sus cualidades determinan la adjudicación del contrato, ya sea en forma directa o mediante la licitación y además impiden la cesión del contrato.

El contrato de arrendamiento de bienes muebles. Se clasifica del siguiente modo: Es un contrato principal, bilateral, oneroso, conmutativo, formal, administrativo, de tracto sucesivo, translativo de uso e *instutu personae*.

1. Es contrato principal, bilateral, oneroso, conmutativo, formal, administrativo e *instutu personae*, en virtud de las razones expuestas en el anterior apartado, en los incisos 1, 2, 3, 4, 5, y 8.

2. Es el tracto sucesivo, en atención a que, una vez celebrado no concluye, sino que las partes se siguen haciendo prestaciones continuas o periódicas durante el plazo de vigencia del contrato.

3. Es translativo de uso, en forma onerosa, pues el arrendador se obliga a transmitir, al arrendatario, el uso temporal de ciertos bienes muebles, a cambio del pago de una contraprestación llamada renta; en consecuencia, el arrendatario queda obligado a restituir los bienes muebles arrendados, al vencer el plazo del contrato.

Contrato de prestación de servicios relativos a bienes muebles. Su clasificación es como sigue: Es un contrato principal, bilateral oneroso, conmutativo, de tracto sucesivo, formal, administrativo e Instuitu personae; esta clasificación es en atención a las razones que se desarrollaron en todos los incisos anteriores.

3.3. La Convocatoria

Es el acto de invitar a toda persona física o moral, que tenga la capacidad técnica y financiera.

A partir de la creación de ésta nueva ley las convocatorias se publicarán simultáneamente en una sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en un diario de circulación de la entidad federativa donde habrá de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra.

Según lo establece el artículo 32 de la ley de la materia, las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, contendrán los siguientes datos:

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

2. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos

previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;

3. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de prestación y apertura e proposiciones , y

4. La indicación de sí la licitación es nacional o internacional, si se realizará bajo la cobertura de algún tratado y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamiento y servicios, además contendrán:

1. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;

2. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago, y

3. En el caso de arrendamiento la indicación de si éste es con o sin opción a compra.

3.4 Presentación de Ofertas.

En los términos establecidos por el artículo 29º de la ley de la materia, todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria, las bases y las especificaciones de la licitación tendrán derecho a presentar proposiciones.

De tal precepto se desprenden dos aspectos importantes de ésta licitación pública. La primera, que para participar en dicho procedimiento es necesario satisfacer los requisitos que establezca la convocante en las bases, convocatoria y especificaciones. En segundo lugar, que quienes

satisfagan tales requisitos adquieren un derecho subjetivo público para participar en la licitación, más no respecto de la adjudicación, en tanto que con relación a ella solo tienen un interés legítimo.³⁴

Para poder participar en la licitación, los interesados deben otorgar una garantía precontractual, o de sostenimiento o seriedad de la oferta. El monto y plazo de tal garantía serán fijados por el órgano convocante en las bases de la licitación, conforme a lo preceptuado por los artículos 3º, fracción VI, y 17º, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La fianza debe constituirse a favor de:

1. La Tesorería de la Federación, en los casos en que la convocante fuera.

A) Unidades de la Presidencia de la República;

B) Secretarías de Estado o Departamento Administrativo;

C) La Procuraduría General de la República o de Justicia del Distrito Federal

2. La Tesorería del Distrito Federal, cuando la convocante pertenezca al propio Departamento;

3. Las entidades, cuando la convocante sea alguna de ellas;

4. Las Tesorerías de los Estados y Municipios, en los casos en que las adquisiciones, arrendamientos y servicios sean con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

³⁴ Manuel Lucero Espinoza, *op. cit.*, p. 101.

3.4.1. Requisitos de las Ofertas.

Quienes deseen participar en una licitación pública sobre suministros, arrendamiento, o prestación de servicios relativos a bienes muebles, deben cumplir con los requisitos subjetivos, objetivos y formales de la oferta.

Los requisitos subjetivos se cumplen en la medida en que la oferta sea presentada por persona con capacidad jurídica, ya sea por sí misma o por su representante legal, con poder debidamente otorgado para actos de administración o de dominio, conforme a lo establecido por el artículo 17º, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones.

Los requisitos, objetivos que deberán cumplirse son los que se establezcan en las bases de la licitación, los cuales, entre otros pueden ser los siguientes.

1. Origen del bien cotizado;
2. Garantía de seriedad y carta de compromiso;
3. Calidad, cantidad, época y lugar de la entrega de bienes y servicios o arrendamiento ofertados;
4. La presentación de muestras de los bienes objeto de las operaciones señaladas en la convocatoria;
5. El precio fijo.

Por último, los requisitos formales implican que la oferta debe presentarse de la manera escrita, firmada clara e incondicionada, secreta y en lugar y fecha previamente señalada.

En la licitación pública en materia de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, tampoco se

requiere de un número determinado de oferentes. Por ello el oferente es el único que tiene derecho a que su oferta sea considerada, aunque no impide que la autoridad licitante desestime esa oferta para la adjudicación, cuando de su análisis resulte que no es conveniente.

3.5. El Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones

Conforme a lo dispuesto por los artículos 45º de la ley, 19º y 20º de su reglamento, el acto de apertura se hará en sesión pública, a fin de dar a conocer a los particulares cuales fueron las ofertas presentadas y cuales de ellas se aceptaron.³⁵

Al acto de apertura de proposiciones se invitará a la cámara de la industria correspondiente, a las dependencias que deban asistir conforme a sus atribuciones y a los servidores públicos y representantes del sector privado que se considere conveniente, con una antelación no menor de cinco días hábiles a la fecha del acto.³⁶

El acto de presentación y apertura de proposiciones se realizará en una junta presidida por el servidor público que designe la convocante, siendo este la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición que se hubiere presentado.

El artículo 45º especifica la forma en que se desarrollará esta junta, en la que se aceptarán o desecharán las proposiciones:

³⁵ *Ibidem*, p. 104.

³⁶ J. R. Canals Arenas, *op. cit.*, p. 147.

Este artículo señala que el acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas:

1. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación;

2. Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedarán en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas;

3. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechada en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos;

4. En caso de que el fallo de la licitación no se realice en la misma fecha, dos proveedores, por lo menos, y los servidores públicos de la convocante presentes, firmarán las proposiciones económicas aceptadas. La dependencia o entidad señalará fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el que deberá quedar comprendido dentro de los

cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente;

5. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar por escrito el fallo de la licitación a cada uno de los licitantes;

6. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información a cerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; asimismo, se levantará el acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma. El fallo de la licitación, de ser el caso, se hará constar en el acta a que se refiere la fracción siguiente, y

7. La dependencia o entidad levantará acta de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes 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.

3.6 Notificación del Fallo

El fallo de la licitación se hará saber en el acto de apertura de ofertas, salvo que no fuere factible emitirlo en dicho acto, pues entonces podrá darse a

conocer en un acto público posterior, dentro de un término que no excederá de treinta días.

Notificación del fallo.- Si el adjudicado no está presente, se le notificará por escrito, anexándole una copia del fallo; en el caso de pedidos adjudicados a proveedores, la dependencia o entidad puede notificar por escrito o colocando anuncios en las áreas públicas de sus oficinas de adquisiciones. Artículo 35º, último párrafo del reglamento de la Ley de Obras Públicas y 22º, último párrafo del reglamento de la Ley de Adquisiciones.³⁷

3.7 Dependencias y Entidades

Las dependencias y entidades al contratar adquisiciones, arrendamientos y los servicios así como la obra pública, se sujetarán sin excepción alguna a los siguientes procedimientos:

En primer lugar, la licitación pública, y en segundo término, a la invitación restringida, la que comprenderá: La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, y la adjudicación directa. (Artículo 28º de la nueva Ley de Adquisiciones u Obras Públicas).

Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamiento y servicios, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente.

En casos excepcionales y previa autorización de la secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto.

³⁷ J. Martínez Alfaro, *op. cit.*, p. 54.

Los servidores públicos que autoricen actos en contravención a lo dispuesto en el artículo 29º, se harán acreedores a las sanciones que resulten aplicables.

En los procedimientos para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.

Las dependencias o entidades no podrán financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, salvo que, de manera excepcional y por tratarse de proyectos de infraestructura, se obtenga la autorización previa y específica de la secretaría y de la contraloría. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos los cuales en todo caso, deberán garantizarse en los términos del artículo 38º.

Las dependencias y entidades podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas a través del procedimiento de invitación restringida, cuando: El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos peligre el orden social, la economía, los servicios públicos como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.

Cuando se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista, en cuyo caso la dependencia podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, y se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se recibieran proposiciones solventes.

3.8 Contratos Abiertos

Las dependencias y entidades podrán celebrar contratos abiertos conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar, o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse en la adquisición o el arrendamiento: En el caso de servicios, se establecerá el plazo mínimo y máximo para la prestación, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse;
2. Se hará una descripción completa de los bienes o servicios relacionada con sus correspondientes precios unitarios;
3. En la solicitud y entrega de los bienes se hará referencia al contrato celebrado;
4. Su vigencia no excederá del ejercicio fiscal correspondiente a aquél en que se suscriban, salvo a que se obtenga previamente autorización para afectar recursos presupuestales de años posteriores en términos de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento;
5. Como máximo, cada treinta días naturales se hará el pago de los bienes entregados o de los servicios prestados en tal período, y
6. En ningún caso su vigencia excederá de tres ejercicios fiscales.

Las dependencias y entidades previa justificación de la convocatoria de distribuir la adjudicación de los requerimientos de un mismo bien a dos o más proveedores podrán hacerlo siempre que así se haya establecido en las bases de la licitación.

En el caso el porcentaje diferencial en precio que se considerará para determinar los proveedores susceptibles de adjudicación, no podrá ser superior al cinco por ciento respecto de la proposición solviente más baja.

3.9 Por Adjudicación Directa

La adjudicación constituye un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante que determina cuál es la propuesta mas ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada.

El órgano convocante debe proceder al estudio y análisis de las ofertas aceptadas, a fin de estar en posibilidad de conocer cuál de ellas es la más conveniente para el Estado.

Respecto a la naturaleza jurídica de la adjudicación, la doctrina se haya dividida en dos teorías. Para unos constituye un acto administrativo. Otros consideran que tal acto sólo es "una declaración de la voluntad administrativa que cierra el vínculo jurídico con el oferente, y que no es más que la "aceptación" que la administración pública hace formalmente de la oferta más conveniente, perfeccionando el contrato".³⁸

³⁸ Héctor Jorge Escola, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, p. 352.

La adjudicación es un acto unilateral dictado en ejecución de la función administrativa, productor de efectos jurídicos individuales e inmediatos. En consecuencia, la adjudicación es un acto administrativo, sujeto a todos los requisitos de estos en cuanto a competencia, objeto, voluntad y forma.

La adjudicación tendrá lugar una vez celebrada la fase de aperturas de ofertas. Previamente a la adjudicación la licitante deberá de estudiar y analizar las ofertas que haya aceptado, a fin de elegir aquélla que se ajuste a sus requerimientos y que resulte las más conveniente para el Estado.

La adjudicación en la materia a estudio, como se ha indicado debe hacerse en el acto de apertura de ofertas. Pero cuando no sea posible hacerlo en dicho acto, deberá realizarse dentro de un término que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la celebración del referido acto de apertura.

La adjudicación directa como su nombre lo dice se hará directamente a la persona que cuente con la capacidad de respuesta inmediata para llevar a cabo dicho contrato y que además posea los recursos técnicos y financieros requeridos por la misma.

Las dependencias y entidades adjudicarán directamente bajo su responsabilidad. En los casos de adjudicación directa, se deberá elaborar un dictamen en el que se manifiesten las causas que motivaron la adjudicación, así como el importe del contrato respaldado en un presupuesto de los costos previamente analizados.

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, dentro de los treinta días naturales siguientes al de la adjudicación. (Artículo 62º de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

3.10. La Licitación

Concepto Etimológico

La palabra "licitación" ha sido usada de manera confusa en nuestra legislación, para referirse a ella se usan sinónimos las de "concurso" o "subasta", las cuales resultan impropias desde el punto de vista jurídico, para el Derecho, tales términos, tienen una concepción diferente.

El primero, licitación deriva de la voz latina LICITATIONE, que es una ablativo de LICITATIO-ONIS, que significa "venta de subasta" y lo segundo, consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".³⁹

Si bien es cierto que la licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia u oposición de oferentes que tienen interés en que se les adjudique un contrato, constituyen figuras jurídicas de significado diferente; por ello, resulta incorrecto emplearlas como sinónimos.

La licitación dentro del campo del Derecho Administrativo, constituye una figura jurídica administrativa. Por lo que resulta necesario aclarar su significado, las palabras "Licitante" y "Licitador", son usadas de manera

³⁹ Manuel Lucero Espinoza, op. cit., p. 27.

confusa, en algunos casos licitante se utiliza para referirse a los órganos de la Administración Pública y en otras ocasiones, se les denomina licitadores.

La Real Academia Española distingue entre ambos vocablos y da la acertada solución. según ella "licitante" significa "que licita y es el participio activo de "Licitar"; en cambio, "licitador" es "el que licita". En una licitación pública, "licita" el Estado -o sus organismos-, y "los que licitan" son los oferentes (personas individuales o jurídicas).

"Licita" el que llama a licitación, y eso debe designársele "licitante"; en cambio, los que acuden a ese llamado, "los que licitan", haciendo sus ofertas, son los referidos oferentes. Siendo "licitante" el participio activo de licitar, va de suyo que "licitante" es aquel de quien parte la acción o el movimiento, o sea el que "llama a licitación", el estado o sus órganos. Por tanto, licitante es el Estado - o sus organismos-; licitador es el oferente, el que hace oferta o propuesta.

Al respecto José Cromi, nos dice: "La licitación no es contrato, ni tampoco un acto, sino un conjunto de actos, un procedimiento administrativo preparativo de la voluntad contractual. Ese procedimiento administrativo está integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de la actividad administrativa contractual".⁴⁰

La licitación presenta las siguientes características:

1. Es un procedimiento, que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.

⁴⁰ Ibidem, p. 29.

2. ese procedimiento tiene como finalidad la de escoger la persona, física o jurídica, con la cual las Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.

3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.

Algunos autores, señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que, la elección del contratante se basa exclusivamente en la simple determinación de la persona que ha ofrecido el precio más bajo.

Por ello, la Administración Pública no debe proceder de manera automática a seleccionar como su contratante a quien le haya presentado la oferta más barata, sino que es menester que haga un análisis que determine si dicha oferta resulta la más conveniente.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la licitación, conviene señalar que ésta consiste en un llamado que la Administración Pública hace a los particulares de manera impersonal, para que le formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación.

Bercaitz señala que de la naturaleza jurídica de la licitación se "derivan dos consecuencias": 1) quien se presenta y formula una oferta, debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a su mantenimiento durante el plazo que aquél establezca a las normas que lo rijan; 2) la administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna de su parte.

Lo anterior tiene su apoyo en el hecho de que, en primer lugar los oferentes tienen el deber de presentar sus propuestas con seriedad y, en

segundo término, la administración cuenta con las facultades para resolver y aceptar la oferta más conveniente.

3.11. La Licitación Pública

Concepto: La licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus contratantes, establecidas en la ley, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas, para seleccionar, la más conveniente.⁴¹

La licitación tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, toda vez que la invitación hecha por la Administración Pública se realiza a personas indeterminadas, que puedan concurrir a formular sus ofertas, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales.

Por otra parte, la licitación pública como sistema restrictivo de selección del contratante de la Administración Pública, sólo es obligatoria cuando su tramitación se encuentra impuesta por la norma jurídica y para las materias que específicamente se prevean, ya que de no ser así no podrá exigirse su realización.

3.11.1 Fases de la Licitación Pública.

La licitación pública, como todo procedimiento administrativo requiere de una serie sistemática de actos, que se desarrollan dentro de las distintas etapas fases que deben cumplirse para llegar a la decisión final.

⁴¹ *Ibidem*, p. 39.

Las fases que integran el procedimiento licitatorio son.

1. Autorización presupuestaria;
2. Preparación de las bases o pliego de condiciones;
3. Publicación de la convocatoria;
4. Presentación de ofertas o propuestas;
5. Apertura de ofertas;
6. Adjudicación y
7. Perfeccionamiento o formalización del contrato.

En cuanto a la naturaleza jurídica de tales bases, para algunos tratadistas constituye un acto administrativo, sujeto para su validez a todas las condiciones de tales actos, como son competencia, objeto, causa, fin y forma. Las bases tienen una naturaleza jurídica mixta: contractual y reglamentaria.

Contractual serán aquellas cláusulas que establezcan los derechos y obligaciones de la convocante, de los oferentes y del adjudicatario.

Reglamentaria serán aquellas que regulan el procedimiento licitatorio.

3.11.2. Tipos de Licitación

Existen dos tipos de licitación: la pública y la privada, la doctrina prevé un tercer tipo denominada licitación restringida, que algunos la colocan como una subespecie de la licitación pública y en cambio otros la asimilan o confunden con la licitación privada.

En nuestro sistema jurídico no se alude a los tipos de licitación en la forma señalada, ya que desde la base constitucional del artículo 134° hasta

las disposiciones normativas establecidas en las diferentes leyes que regulan los sistemas de selección del contratante de la Administración Pública, sólo se hace alusión a la licitación pública pero no a la privada.

Los tipos de licitación antes mencionados, aunque diferentes sí, son análogos en sus bases fundamentales, razón por la cual le son aplicables los principios, así como las fases que los integran.

A. Licitación pública. Fiorini, dice: esta constituye un procedimiento más rígido y reglado, excluyendo la discrecionalidad, con una publicidad amplia, puede haber invitación en forma particular.⁴²

B. Licitación privada. Normalmente es utilizada en obra de menor valor, por urgencia o ante el fracaso de una licitación pública⁴³

La licitación privada, como un sistema restringido de selección, consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.

Este tipo de licitación se caracteriza por construir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitaciones invitadas son debidamente determinados.⁴⁴

C. Licitación restringida. Escola señala que: "La licitación restringida es aquella licitación en la cual sólo pueden intervenir personas, físicas o jurídicas, que reúnan determinadas condiciones, fijadas por la administración

⁴² Bartolome Fiorini, Manual de Derecho Administrativo, p. 319.

⁴³ J. R. Canals Arenas, op. cit., p. 319.

⁴⁴ M. Lucero Espinoza, op. cit., p. 59.

pública de antemano, como determinada idoneidad especial, capacidad productiva mínima, la posesión de determinadas maquinarias o procesos de producción, u otras condiciones similares.⁴⁵

Licitación restringida. Es una licitación pública con un llamado a personas determinadas, las que reúnan condiciones especiales, como cierta capacidad productiva.

La diferencia de la licitación pública, en ésta puede participar cualquier interesado que satisfaga las condiciones generales, en la licitación restringida, se diferencia de la licitación privada en cuanto a la invitación ya que la licitación restringida no se hace en la forma prevista para la privada, sino por medio de convocatoria similar a la de la licitación pública.

La licitación restringida tiene más semejanza con la licitación pública que con la privada, razón por la cual en lo posible le son aplicables las reglas de aquélla, de acuerdo con sus propias condiciones.

En cuanto a las licitaciones públicas, estas pueden ser nacionales o internacionales. En las nacionales participan únicamente personas de nacionalidad mexicana y bienes nacionales, en un 50% cuando menos o bajo un grado de integración nacional, en las internacionales podrán participar mexicanos y extranjeros y procederá cuando: sea obligatorio conforme a lo establecido en tratados internacionales.

No exista oferta en cantidad o en calidad con los proveedores nacionales.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 62,

En las licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios será de 15 días a partir de la fecha de la convocatoria las convocatorias se sujetarán al acto que se realice y deberán contener:

El nombre de la dependencia o entidad del convocante.

Lugares, fechas y horarios en donde los interesados podrán obtener bases y especificaciones de la licitación, así como el costo y forma de pago de las mismas.

Cabe señalar que en la misma sección especializada del Diario Oficial de la Federación se dará a conocer el ganador de cada licitación, situación que anterior a ésta nueva ley no se tenía.

La licitación pública tiene su fundamento legal en el artículo 31º en su apartado A, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

3.12 Precio Fijo

En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo.

En casos justificados se podrán pactar en el contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con la fórmula que determine previamente la convocante en las bases de la licitación. En ningún caso procederán ajustes que no hubieren sido considerados en las propias bases de la licitación.

Tratándose de bienes o servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados. (artículo 51).

3.13 Concurso

El concurso se utiliza en los contratos con la administración para la entrega de bienes muebles, en adquisiciones o suministros.

La palabra concurso deriva del latín *concursus*, que significa reunión de hechos, circunstancias o personas. Gramaticalmente las acepciones que se dan a dicho vocablo son: cantidad grande de gente reunida en un mismo lugar. Reunión simultánea de recursos, circunstancias o cosas diferentes, certamen, etc.⁴⁶

En derecho administrativo, la palabra concurso, también tiene significado propio, "el procedimiento de oposición que se lleva a cabo para elegir el contratante de la administración pública atendiendo principalmente a la capacidad científica, técnica, cultural o artística de las personas que se presentan a él, a fin de seleccionar aquellos que tengan la mayor capacidad".⁴⁷

El concurso se diferencia de la licitación en cuanto que ésta se basa en aspectos económicos que reviste la oferta más conveniente; en cambio, en el concurso la selección se apoya en la capacidad intelectual, científica, artística o técnica del participante, sin tomar en cuenta o sin interesar otros aspectos.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁷ H. J. Escola, *op. cit.*, p. 365-366.

Por otro lado, de igual manera que la licitación, el concurso está precedido por la preparación de las bases o pliego de condiciones, conforme al cual la Administración Pública determinará el objeto del llamado, la capacidad que deben reunir los participantes, la forma en que se realizará el procedimiento y las demás condiciones, técnicas y jurídicas que sean necesarias para llevar a cabo el procedimiento.

En la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 16 de diciembre de 1979, ya abrogada, se contenía el procedimiento por convocatoria, con el objeto de que presentaran, por una parte, tanto características cuantitativas como cualitativas, y por la otra, las posturas y ofertas en virtud de las cuales se abastecerían los bienes a las dependencias y entidades.

La Secretaría de Comercio estaba facultada para dictar las bases y normas generales para la celebración de concursos destinados a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles.

3.13.1 Concurso Desierto

Si el concurso se declara desierto, no se adjudicará el contrato y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

El concurso se declara desierto en los casos siguientes:

1. Cuando no se recibieron proposiciones, en virtud de que ningún proveedor se inscribió.
2. Cuando todas las proposiciones presentadas fueron desechadas, por no ser aceptables, en atención a que ninguna reunía los requisitos establecidos en las bases de licitación.

CAPITULO IV

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS

4.1 El Procedimiento del Contrato de Obra Pública

El contrato de obra pública ocupa un lugar muy importante en el régimen de los contratos administrativos, por la importancia y cuantía de las inversiones que el Estado efectúa, nos hemos de ocupar de dicho contrato con una mayor amplitud señalando las diferentes fases de su procedimiento.

En la doctrina administrativa se señalan numerosos contratos a los cuales se les llama "contratos administrativos". Solo mencionaremos algunos más importantes como el Contrato de Obra Pública, el contrato de suministros, el Contrato de compraventa de bienes del dominio privado de la Federación, el contrato de gestión de servicios públicos, el contrato de empréstito o de deuda pública, etc.

En nuestro trabajo de investigación solo nos concentraremos a los "Contratos de Obras Públicas y a los de Adquisiciones".

Los contratos que los particulares celebren con el Estado, deberán celebrarse con los funcionarios que señalan las leyes, para realizar los actos administrativos. En el contrato de obra pública son importantes las

estimaciones o comprobaciones del trabajo realizadas, pues son las que van señalando los progresos de la obra, hasta su terminación.

4.1.1. Los Modos de Celebración de los Contratos Públicos

El procedimiento de la contratación administrativa comprende estas etapas: La preparación del contrato; el problema de la elección de la otra parte contratante; y por último la forma misma que debe revestir.

Ante todo debe consultarse el artículo 134 constitucional, que claramente señala que el Estado, como contratante tiene el derecho legítimo de obtener de los particulares las mejores condiciones en su contratación, las más económicas, las más eficientes y las que ofrezcan mayor garantía de seriedad en los trabajos a realizarse. Para que el Estado otorgue sus contratos a determinadas personas y en determinadas condiciones favorables.

4.1.2 Los Modos de Celebración de los Contratos Administrativos

Estos modos de celebración de los contratos administrativos son:

A) La adjudicación, puede adoptar estos procedimientos; 1.- El Concurso, que se lleva a cabo entre personas que ofrezcan las mejores condiciones y ofertas y que tienen estas formas; 2.- La Adjudicación Pública Abierta, sobre la base de comparación de los precios propuestos; 3.- La adjudicación restringida, la administración escoge discrecionalmente a los postores sobre la base de comparación de los precios.

B) Los contratos amistosos, que se celebran con amplia libertad y comprenden un llamado a los postores, para que la administración escuche la ofertas y finalmente escoja al que estime conveniente adjudicar un contrato, no está obligada a estas formas y elige libremente.

4.1.3 El Estado Puede Celebrar Contratos

El Estado no esta obligado a intervenir en todos los casos imponiendo su voluntad a los particulares, puede obtener la colaboración voluntaria de estos y lograr de ellos, la prestación de bienes o servicios. Existen muchos casos en los cuales hay interés del Estado y el de los particulares.

Cuando la realización de estos es una forma regular y continua depende de la obtención oportuna de esos bienes y servicios, y si no existiere la colaboración adecuada de los particulares, el Estado tienen que proceder por la vía de mando, imponiendo unilateralmente su voluntad.

Por lo tanto podemos decir que el Estado sí puede contratar dándose, por lo tanto, motivo para que inmediatamente se pase el estudio de la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por el Estado.

Por otra parte, un contrato no pierde su naturaleza civil por el hecho de que una ley especial prescriba una formalidad determinada. El mismo Código Civil establece que "en los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y en términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieren formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley" (Artículo 1832 del código civil).

4.1.4. El Contrato Administrativo

El Estado a través de la Administración Pública, realiza convenios con los particulares, para que a través de la manifestación de la voluntad de ambos, se generen derechos y obligaciones. De este modo es como tienen su origen los contratos de la administración.⁴⁸

Los contratos administrativos son aquellos que celebra la administración pública de acuerdo a las normas del Derecho Público que establecen las bases y efectos de su realización, con formas predeterminadas y con características particulares en cuanto a su celebración, interpretación, ejecución y extinción.

El contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la administración pública y por la otra parte personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica, de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.⁴⁹

Por el contrato administrativo se asegura el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado. El interés general o la utilidad pública son elementos básicos de este contrato.

“El contrato administrativo es el negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad

⁴⁸ Luis Humberto Delgado Ito Gutierrez, *Elementos de Derecho Administrativo*, p. 193.

⁴⁹ A. Serra Rojas *op. cit.*, p. 527.

pública, para construir, modificar o extinguir un vínculo económico, regulado por leyes de interés público".

Los elementos del contrato administrativo se pueden clasificar de la manera siguiente:

1.- Elementos Esenciales: A) sujeto; B) competencia y capacidad; C) consentimiento; D) forma; E) objeto; F) causa; G) régimen. jurídico especial.

2.- Elementos no Esenciales: A) plazo; B) conmutabilidad; C) intransferible; D) licitación; E) garantías; y F) sanciones.

4.2. El contrato de Obra Pública

La Etimología del Contrato

"La etimología de la palabra nos descubre su significado primario, el término contrato proviene de cum y traho, que significa venir de uno, ligar, unir, contraer, etc., lo que apunta a la idea de acuerdo o convención bilateral, o sea con más de una parte" ...⁵⁰

La etimología del contrato proviene del latín con-tractus, que significa contraer, estrechar, unir, pacto, etc.⁵¹

El contrato de obras es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos por cuenta de la administración a cambio de un precio.

⁵⁰ José Tobeñas, Contratos de la Administración, Jurisprudencia Argentina, p. 2.

⁵¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, T. IV, p. 120.

Nuestra Constitución es precisa en cuanto a requisitos de forma del contrato de obra pública y otros en los términos del artículo 134 que ordena:

Los recursos económicos de que dispone 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 objetos a los que estén destinados.

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

Cuando las licitaciones a que se hace referencia en 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.

Este texto constitucional no excluye otras formas para la realización de las obras públicas o sea: A) La contratación directa por el Estado, a la que nuestra legislación denomina por administración; B) La concesión de obra pública practicada principalmente en aquellos contratos que se amortizan por medio del peaje, como en el caso de algunos puentes internacionales.

4.2.1. Definiciones Doctrinales del Contrato

Dr. Cesar Tinoco Richter.

"Un contrato es un acuerdo de voluntad entre dos o más personas, naturales o jurídicas, para producir efectos de derecho; los romanos definían como un "concurso voluntatum", concierto o acuerdo de voluntades.⁵²

El Dr. Néstor De Buen Lozano, considera que el contrato "es un acuerdo espontáneo de voluntades, que persiguen fines distintos, adecuado a la ley y a las buenas costumbres, generalmente consensual y excepcionalmente formal, para la creación y transmisión inmediata, diferida o condicionada, temporal o permanente, de derechos y obligaciones de contenido patrimonial".⁵³

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González nos indica a este respecto que el contrato se puede definir de la siguiente forma: "que es el acuerdo de dos o más voluntades, para crear o transferir derechos y obligaciones".⁵⁴

Para Bielsa, "Es obra pública toda construcción integral o reparación realizada, sea por la administración pública, sea por concesionarios, sobre

⁵² Cesar Tinoco Richter, Manual de Derecho Administrativo, p. 28.

⁵³ Nestor De Buen Lozano, La Decadencia del Contrato, p. 205.

⁵⁴ Lic. Ernesto Gutiérrez y González, El Patrimonio pecuniario y mora o derecho de la persona y derecho sucesorio, pp. 487-488.

cosas (muebles o inmuebles) directa o indirectamente afectadas al orden público".⁵⁵

Para el maestro Escola, "Obra Pública es todo bien inmueble, mueble u objeto inmaterial, que es el resultado de un trabajo público, realizado por cuenta de una persona pública estatal, con el propósito de obtener, en forma directa e indirecta el logro de un interés público."⁵⁶

Domat dice que los contratos y las convenciones se forman por consentimiento mutuo de las partes.⁵⁷

4.2.2. Definición Legal del Contrato

El Código civil francés de 1804 en su artículo 1101 define el contrato como una convención por la cual una o varias personas se obligan, una hacia otra o varias otras, a dar o hacer alguna cosa.

Esta definición ha sido seguida y reproducida por casi todos los códigos de Europa y América, que han seguido sus normas.⁵⁸

El Código de Prusia de 1976, en su artículo 1º título Y, dice: "Por contrato se entiende el consentimiento mutuo para la adquisición o enajenación de un derecho".⁵⁹

El Código Civil Argentino en su artículo 1137, dice: "hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común destinada a reglar sus derechos."⁶⁰

⁵⁵ Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, p. 119.

⁵⁶ H. Escola, *Compendio de Derecho Administrativo*, p. 762.

⁵⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, *op. cit.*, p. 122.

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ *Idem*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 123.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia federal considera al contrato como una especie del genero convenio.

En su artículo 1792 señala que Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y se complementa con el artículo 1793 que establece que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Así tenemos que el contrato es una especie dentro del género de los convenios. El convenio, en sentido amplio, comprende tanto la función positiva expresada, como la negativa, en la modificación y extinción de los derechos y de las obligaciones.

La distinción entre convenio y contrato tiene su antecedente en el Código Civil Francés, pero en la actualidad ya no es reconocido, ni importante, pues los principios relativos a los contratos se aplican a todos los convenios (Art. 1859 del Código Civil).⁶¹

Como afirma López Vilas Ramón: "El contrato como tal sea civil sea administrativo, es en principio una institución básica que pertenece a la teoría general del Derecho y que debe estar por encima de cualquier encasillamiento de una parcela específica de la ciencia jurídica. Esa institución llamada contrato ha obtenido sin duda su elaboración en el campo del derecho civil y es esta fuente normativa inagotable de donde el derecho administrativo ha tomado la figura del contrato administrativo."⁶²

⁶¹ *Ibidem*, pp. 93-94.

⁶² Ramón López Vilas, *El Subcontrato*, pp. 43-44.

Nava Negrete define al contrato de obra pública como, "Contrato de obra pública es el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos".⁶³

Acosta Romero lo define como: "Un acuerdo de voluntades por medio del cual la Administración Pública Federal, Local o Municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública".⁶⁴

Para Hugo Caldera Delgado, este contrato "Tiene por objeto la construcción, reparación, ampliación o modernización de un trabajo público, consistente en una obra pública de naturaleza inmueble, por parte de un contratista particular, quien recibe como contraprestación por el trabajo efectuado una remuneración que ha sido, como las demás obligaciones, libremente pactada por las partes".⁶⁵

Serra Rojas, la conceptúa como "una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado, con un propósito de interés general y que se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general".⁶⁶

4.3 Definición de Obra Pública

El Lic. Serra Rojas, nos indica a esta respecto que:

⁶³ Alfonso Nava Negrete, Contrato de Obra Pública, p. 302.

⁶⁴ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 520.

⁶⁵ Hugo Caldera Delgado, Manual de Derecho Administrativo, p. 218.

⁶⁶ Andres Serra Rojas, op. cit., p. 514.

"La obra pública es una cosa hecha o producida por el estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general".

"Para los efectos de ésta ley de obra pública, se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la ley".⁶⁷

Por lo tanto, debemos entender que quedan comprendidos.

1. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;

2. 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 consultarías 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;

3. Los proyectos integrales, que comprendan desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

4 Los trabajos de explotación, localización y perforación distintos a las de extracción de petróleo y gas, mejoramiento del suelo, desmontes,

⁶⁷ *Ibidem*, p. 552.

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;

5. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

6. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

7. Todos aquellos de naturaleza análoga. (Artículo 4º de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

Manuel María Díez, por lo que se refiere al contrato de obra pública nos dice: "Es aquel por medio del cual una persona, sea física o jurídica, en general una empresa, se encarga, con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública en las condiciones que fueren establecidas mediante un precio abonar al dueño de la obra, vale decir, el Estado."⁶⁸

El contrato de obra pública es formal, bilateral y oneroso.

Es formal: por que debe constar por escrito y generalmente estar registrado y autorizado por organismos gubernamentales de control.

Es bilateral: porque establece obligaciones interrelacionadas para ambas partes, y.

Es oneroso: porque el Estado se obliga a pagar al contratista, el precio del bien que le encarga construir.

⁶⁸ Manuel María Díez, Derecho Administrativo, p. 27.

Constituye el contrato típico de la administración pública, y ha sido calificado como el "Contrato Administrativo por excelencia".

Desde el punto de vista del Estado se justifica en función del interés colectivo, que por un lado le recomienda valerse de la eficiencia, versatilidad y avance tecnológico de la iniciativa privada y por otro lado obliga a cuidar el uso eficiente de los fondos públicos. Para lograr la conciliación de ambos objetivos, se establece en forma universal, en sistema de subasta pública de los contratos, conocida más comúnmente como concurso.

El Estado impone condiciones y sujeta al contratista a un régimen de cláusulas exorbitantes o facultades excepcionales de la administración, que no serían jamás aceptables en el derecho privado porque romperían el principio de igualdad entre las partes.

4.4. Los Elementos del Contrato de Obras Públicas.

El contrato de obra pública se puede clasificar doctrinalmente, como: bilateral, oneroso, conmutativo, de ejecución diferida, de adhesión normalmente, intuitu personae, principal, solemne en términos generales, de derecho público.

Los elementos del contrato de obra pública son iguales a los de cualquier contrato administrativo; por ello, es aplicable la clasificación prevista, en la que se considera la existencia de dos tipos de elementos en el contrato administrativo:

Los Elementos Básicos del Contrato son:

Como elementos esenciales tenemos: A. Sujeto; B. Competencia y capacidad; C. Consentimiento; D. Forma; E. Objeto; F. Causa; G. Régimen Jurídico especial.

Elementos No Esenciales: A. Plazo; B. Conmutabilidad; C. Intransferibilidad; D. Procedimiento de selección del contratante; E. Garantías; y F. Sanciones.⁶⁹

ELEMENTOS ESENCIALES:

A). Sujeto

El contrato de obra pública es un acto jurídico bilateral o acuerdo de voluntades en el que una de las partes es forzosamente un órgano estatal actuando como persona de derecho público y otra una persona jurídica, física o colectiva, pública o privada, denominada contratista o contratante de la administración.

Puede contratar con los particulares o con otros entes que persiguen finalidades de interés económico, en tanto que la administración pública se inspira en el interés general.

B). Competencia y capacidad

Como precisamos, el órgano administrativo que contrata debe ser un órgano competente, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la

⁶⁹ Ibidem, p. 555. y Jorge Ricardo Canals Arenas, op. cit., p. 99.

dependencia para la celebración de los contratos y determina las facultades de control y vigilancia de la secretaría correspondiente.

Los particulares que contraten con la administración deben tener la capacidad jurídica para hacerlo, en los términos del derecho común, es decir, tener la aptitud para gozar de un derecho o capacidad de goce; o para ejercerlo, capacidad de ejercicio.

C). Consentimiento

El consentimiento es una manifestación de voluntades mediante la cual se logra el acuerdo entre las partes que celebran el contrato.

El consentimiento es el acuerdo de voluntades respecto a un objeto común, que consiste en producir consecuencias jurídicas. En los contratos de obra pública, la formación del consentimiento varía según sea la manera de adjudicar el contrato; es decir, el contrato se adjudica en forma directa o mediante el procedimiento de la licitación pública.⁷⁰

D). Forma

Los contratos de obra pública, requieren para su validez de la forma escrita, consistente en un documento privado que firman los representantes de la dependencia o entidad, así como el contratista.

Es la ley la que señala la forma que deben revestir los contratos (Artículo 40º del Reglamento en su primer párrafo). "La Secretaría dará a conocer los modelos de contratos correspondientes".

⁷⁰ Joaquín Martínez Alfaro, Los Contratos derivados del Artículo 134 Constitucional, p. 17.

E). Objeto

El objeto es el propósito de las partes para generar los derechos y obligaciones.

El elemento esencial del acto jurídico consistente en el objeto, se clasifica en dos; objeto directo e indirecto.

El objeto directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, el acto jurídico es una manifestación de voluntad, reconocida por la norma jurídica.

Entre los diversos actos jurídicos que reglamenta la ley, se pueden mencionar los contratos y los convenios, según los Artículos 1792 y 1793 del Código Civil, El objeto directo del contrato consiste en crear o transmitir derechos y obligaciones, el objeto directo en el convenio será modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Los contratos que celebra la administración pública tienen por objeto crear obligaciones de hacer consistentes en construir, conservar, modificar, reparar, o demoler bienes inmuebles, es decir, realizar obras públicas; así como también crear obligaciones de dar o de hacer.

El objeto indirecto consiste en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer. El objeto indirecto lo señala el artículo 1824 del Código Civil.

El objeto indirecto consiste en la cosa o en el hecho que deben ser posibles física y jurídicamente.⁷¹

F). Causa

La idea de causa o motivo determinante tienen aún más importancia que en los contratos de derecho privado, porque presupone el interés público o el fin de la institución a que se refieren esos contratos. La causa es pues, el fin de vista del cual una persona se obliga frente a otra.

G). Régimen jurídico especial

A pesar de no existir un régimen legal uniforme que regule a todos los contratos administrativos, la legislación y la jurisprudencia van estableciendo determinadamente los principios a que han de sujetarse.

Efectivamente, el ordenamiento aludido instituye un régimen jurídico especial para el contrato de obra pública, toda vez que en su precepto número 50 determina su calidad de contrato público y reglamenta, a lo largo de un articulado, las diversas fases de desarrollo de la obra pública como lo son las de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, etc.

Podemos afirmar que en los últimos años el contrato de obra pública ha sido regulado con mayor interés por el Estado, toda vez que su importancia, tanto por los fines que persigue como por los costos tan elevados que implica, ha ido en constante aumento.

⁷¹ Ibidem, p. 22.

ELEMENTOS NO ESENCIALES

A). Plazo

El plazo se determina de acuerdo con la naturaleza del contrato que se celebra. En unos casos los contratos demandan plazos muy amplios para que se pueda operar la amortización de los capitales invertidos y en otros casos, se fijan plazos breves, como la construcción de un edificio.

En materia administrativa, el plazo o término se determina de acuerdo con la naturaleza del contrato que se celebra. Es frecuente que se señalen diversas sanciones por el incumplimiento del plazo. Los contratistas con frecuencia se comprometen a pagar determinadas cantidades por el plazo excedido.

Tratándose del contrato de obra pública, el segundo párrafo del Artículo 40° del reglamento establece lo relativo al plazo.

B). Conmutabilidad

El contrato de obra pública está clasificado como contrato conmutativo en razón de que los provechos y gravámenes que corresponden a las partes, son ciertos y conocidos desde la celebración del mismo.

Las dependencias y entidades, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modifican los contratos de obra pública, mediante convenios, siempre y cuando esos, considerados conjunta o separadamente no rebasen el 25% del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones substanciales al proyecto original.

C). Intransferibilidad

Según Dromi, la intransferibilidad es "la prohibición de ceder sin autorización expresa de la administración, derechos y obligaciones derivados de un contrato administrativo".

Al celebrarse un contrato la administración se cerciora de la idoneidad de su contratante, es por ello que en principio se prohíbe el transferir esos contratos a otras personas.

D). Procedimiento de selección del contratante.

En cuanto al procedimiento de selección del contratante de la administración en los contratos de obra pública, que precede respecto de los contratos administrativos en general.

1. Sistema de la libre elección; 2. Sistemas de restricción; A). Licitación pública; B) Licitación privada; C) Contratación directa; D) Remate público; E) Concurso.

E). Garantías

La garantía es sinónimo de obligación y responsabilidad, En los contratos es un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Las garantías que se pueden exigir por la administración pueden ser: las que señalan las leyes o las que se pacten en el contrato respectivo.

Como su nombre lo indica, esta garantía se constituye para asegurar el uso adecuado de la cantidad que como anticipo otorgue la administración pública al contratista particular, a efecto de que inicie la ejecución del contrato.

F) Sanciones

Las sanciones se emplean como pena o represión, en otros aspectos es la pena que se pacta por el incumplimiento del contrato.

Como ya nos dimos cuenta los elementos del Contrato Administrativo y del Contrato de Obra Pública son los mismos para los dos tipos de contratos con excepción de uno o dos más que tienen los contratos de obra pública.

La obra pública puede fincarse con fondos privados, pues el origen de los fondos no le da el carácter de obra pública, sino el destino de la misma, por ejemplo, el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, ante el número de víctimas y la magnitud de los daños, el Ejecutivo Federal expidió el acuerdo por el que se creó el "Comité Superior de los Donativos destinados a la atención de damnificados y reconstrucción de zonas afectadas".

Las viviendas que se construyeron en beneficio de los damnificados fueron obras públicas, realizadas con fondos obtenidos por los donativos de particulares y de otros países.

4.4.1 Fases de la Obra Pública

El objeto de la ley es la regulación del gasto para la realización de las obras, pero sobre todo, de las acciones de la administración pública encaminadas a éstas responsabilidades.

Así, esta ley considera como fases de la obra pública:

- I. Planeación
- II. Programación
- III. Presupuestación
- IV. Ejecución
- V. Conservación
- VI. Mantenimiento
- VII. Demolición
- VIII. Control de la obra pública

En todas estas fases, se debe ir cumpliendo con las etapas siguientes:

1. El régimen legal de derecho público del contrato de obra pública.
2. Autoridades que pueden realizar la obra pública.
3. Comisión Intersecretarial consultiva de la obra pública
4. Planeación. El proceso de planeación de las obras públicas, la incorporación al presupuesto de egreso de la Federación con una partida para una obra determinada o el crédito extraordinario para realizar la obra pública que se estima urgente o necesaria.
5. Programa de inversión
6. Presupuestación
7. Padrón de contratista de la obra pública
8. Servicios relacionados con la obra pública.
9. Selección de contratistas y adjudicación
10. Adjudicación de subasta, mediante convocatoria
11. Administración directa sin intervención de contratistas
12. Formalización del contrato

13. Contrato a precio alzado o sobre la base de precios unitarios
14. Inspección y estimaciones de los trabajos realizados
15. Garantías que deben otorgar los contratistas
16. Prohibiciones y estimaciones de los trabajos realizados
17. Pagos, anticipos y créditos para la realización de la obra
18. Aplicación de sanciones en caso de incumplimiento
19. Modificación del contrato
20. Suspensión temporal en todo o en parte
21. Rescisión del contrato
22. Revisión del contrato
23. Terminación de los trabajos
24. Recepción de la obra, información
25. Desastres
26. Infracciones y sanciones
27. Recursos administrativos
28. Controversias ante la administración pública y los contratistas con motivo de la interpretación y realización de la obra pública.

4.5. Por contrato

Los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos: sobre la base de precio unitario, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado.⁷²

⁷² Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Artículo 57 fracción I

Para la integración de los precios unitarios, se tomará en consideración, además, la calidad de la obra y de sus materiales previstos para la ejecución de la misma.

Por precio alzado, en vista de que la experiencia administrativa ha demostrado que la celebración de los contratos sobre la base de precios unitarios no siempre es la más adecuada, la ley establece la posibilidad de la contratación a precio alzado que, constituyendo en lo esencial el sustento jurídico del mencionado sistema de precios unitarios, es una figura con un conocimiento más amplio en nuestro sistema jurídico positivo.⁷³

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

4.6. Por Administración Directa

"Se entiende por obra por administración directa, aquellas que las dependencias ejecuten con sus propios medios sin la intervención de contratistas, salvo el proyecto, dirección y supervisión que podrán realizarse por contrato".⁷⁴

Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas mediante contrato o administración directa (Artículo 56º) elaborando para tales efectos dentro de su programa, los presupuestos para cada obra, distinguiendo las obras que se ejecutarán por administración directa. (Artículo 15º del Reglamento).

⁷³ Artículo 57 fracción II

⁷⁴ J. R. Canals Arenas, op. cit. p. 101.

Los requisitos establecidos en el artículo 29º, las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por administración directa.

En la ejecución de obra pública por administración no podrán participar terceros como contratistas, independientemente de las modalidades que éstos adoptan.⁷⁵

Se podrán ejecutar dichas obras por administración directa, cuando se posea la capacidad técnica y los elementos necesarios, pudiendo utilizar complementariamente la mano de obra local, alquilar el equipo y la maquinaria, se deberán utilizar los materiales regionales, así como los acarreos y elementos prefabricados.

La planeación de estas obras, las dependencias y entidades deberán considerar la disponibilidad real que tengan de personal adscrito a las áreas y de equipo de construcción de su propiedad; debiéndose establecer en los convenios que se celebren con las entidades federativas (Artículo 54º del Reglamento).

En la ejecución de las obras públicas por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar contratistas, que se encuentren incluidos en los sindicatos, sociedades y asociaciones civiles.⁷⁶

4.7 La Convocatoria

La convocatoria podrá referirse a una o más obras, y se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación

⁷⁵ Artículo 77, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

⁷⁶ *Ibid.*, p 102 .

en el país y, simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde se ejecuten las obras.

Es el acto de invitar a toda persona física o moral, que tenga la capacidad técnica y financiera a participar en el concurso de obra. La convocatoria contendrá:

1. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
2. La indicación de los lugares, fecha y horarios de donde se efectuará el concurso;
3. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y
4. La indicación de si la licitación es nacional o internacional.

En materia de obra pública, además contendrán:

- I. La descripción general de la obra y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos;
- II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos;
- III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra.
- IV. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos, y
- V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.

Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrán derecho a presentar su proposición. Para tal

efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por ésta ley. Asimismo, proporcionaran a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación a fin de evitar favorecer a algún participante.

La convocatoria se dirigirá a personas físicas o morales interesadas en participar en el concurso, contenido, como se ha visto, el pliego de condiciones, abriéndose de esta forma el llamado expediente administrativo al público interesado, cuya elaboración comenzó originalmente, en las etapas de planeación, presupuestación y programación de la obra, redactándose como tal, después de la autorización de la misma y antes de la convocatoria.

77

La documentación proporcionada debe ser inalterable, por lo que, para cambiarla, se necesita una nueva convocatoria pública.

En el sector público se realiza de dos formas: Convocatoria Pública y Directa.

Convocatoria Pública

Debido al monto de las obras que se realizan, la convocatoria pública es la forma que más comúnmente se utiliza para la adjudicación de contratos de obra pública.

El procedimiento se inicia con la publicación de una convocatoria en los diarios de mayor circulación del país y simultáneamente cuando menos en

uno de la entidad federativa donde se ejecutará la obra. El objeto será convocar y celebrar previa autorización de las autoridades, los concursos por convocatoria pública contemplados en los programas de inversión a fin de seleccionar a la empresa que de acuerdo a las normas operativas, lineamientos institucionales y preceptos legales, garantice la ejecución de obras con eficiencia y eficacia.

Convocatoria Directa

Si el presupuesto de los trabajos supera los montos máximos de las obras que las dependencias y entidades podrán contratar directamente, pero no excede los límites que igualmente establecerán los mencionados presupuestos, el contrato relativo podrá adjudicarse a la persona que reúna las condiciones necesarias para la realización de la obra, previa convocatoria que se extenderá a, cuando menos, tres personas que cuenten con la capacidad de respuesta y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la ejecución de la obra.

4.8. Acto de Presentación y Apertura de Propositiones

Consiste en la recepción y verificación del contenido de los sobres cerrados que los diversos participantes presenten. Este acto se celebrará en lugar, fecha y hora señalados en la convocatoria

Los objetivos que se persiguen al hacer público este evento son:

⁷⁷ *Ibidem*, p. 143.

Asegurar al Estado las mejores condiciones del contrato.
Garantizar a los participantes la imparcialidad en la adjudicación.
Vigilar que los sobres contienen la documentación mínima establecida por la ley.

En el acto de presentación y apertura de proposiciones podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, e llevará a cabo en dos etapas:

En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobre cerrado en forma inviolable.

La propia dependencia o entidad, informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa.

Durante esta etapa, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas. Se levantará acta de la primera etapa, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia.

En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas se dará lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos.

Se señalará fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los cuarenta días

naturales a partir de la fecha de inicio de la primera etapa y podrá diferirse por una sola vez.

Se levantará acta de la segunda etapa en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por los servidores públicos y los participantes y se les entregará copia de la misma

Las dependencias y entidades podrán optar por comunicar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, en la junta se dará a conocer el fallo de la licitación. (Artículo 58 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

La dependencia o entidad invitará al acto de apertura a la Cámara de la Industria, así como a otros servidores públicos o representantes del sector privado que considere conveniente, con una anticipación no menor de cinco días hábiles a la fecha del acto.

4.9 Dependencia y Entidades

Las dependencias y entidades tendrán las siguientes obligaciones de la contratación de obras públicas:

1. Formalización del contrato. Esta obligación consiste en que las dependencias y entidades deberán formalizar el contrato, por escrito, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la adjudicación del mismo.

2. Obligación de suministro. Esta obligación conlleva la de proporcionar oportunamente al contratista los materiales y equipo a que se haya obligado la administración en la fecha convenida, como la de entrega de todos los

planos, especificaciones y órdenes de trabajo y en general todo tipo de instrucciones.⁷⁸

Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones de construcción locales y municipales, así como ajustarse a las disposiciones legales y administrativas en la ejecución de las obras.

3. Entrega de los bienes inmuebles necesarios al contratista y de las autoridades previas. Las dependencias y entidades deberán cumplir con las gestiones y con los trámites que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales.

4. Supervisión y vigilancia. Las dependencias o entidades deberán controlar todas las fases de la obra pública a su cargo, estableciendo los medios y los procedimientos de control necesarios por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

5. Pago de estimaciones y liquidación. Por estimación debe entenderse la: "Valuación de los trabajos ejecutados en un determinado período, aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajos pactados durante dicho período o el porcentaje del precio alzado pactado correspondiente al avance de cada unidad de obra o de la obra".

6. Obligación de ajuste de costos. Los costos que sirvieron de base para calcular los precios del contrato sufran variaciones por circunstancias económicas no previstas en el contrato.

7. Recepción de obras y otorgamiento de finiquito. Las dependencias o entidades recibirán los trabajos hasta que sean terminados en su totalidad.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 158-159.

Podrán efectuar recepciones parciales de trabajo en los siguientes casos:

- a). En caso de suspensión del contrato
- b). Cuando existan trabajos terminados de partes identificables y susceptibles de utilizarse, aún cuando no esté terminada la totalidad de la obra.
- c). De común acuerdo se convenga en dar por terminado el contrato anticipadamente.
- d). En los casos de rescisión.

Por finiquito debe entenderse "la recepción de la obra contratada y presentación de la documentación requerida por la "dependencia o entidad".

8. Obligación de informar a las dependencias respectivas, las dependencias y entidades además de informar oportunamente el seguimiento y los cambios de la obra contratada, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría, y a las dependencias coordinadoras de sector, deberán proporcionar a éstas todas las facilidades necesarias a fin de que puedan realizar la continuidad y el control de las obras públicas.

9. Mantenimiento de la obra. La Administración Pública quedará obligada, después de que una obra fué terminada, a mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y vigilar que su uso, operación, mantenimiento y conservación de realicen conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos. (Artículo 64 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

Las dependencias y entidades deberán elaborar un programa y presupuesto anual de obras, considerando los objetivos, metas, prioridades y

estrategias del sistema de planeación. En la presupuestación de la obra, dentro del programa anual, las obras que deban realizarse por requerimiento de otras entidades y dependencias, y las de desarrollo regional.

4.10 Por Adjudicación Directa

Es importante explicar la forma en que se declara la propiedad o el derecho de la realización de las obras públicas, saber cuales son las modalidades o los requisitos que se necesitan de acuerdo a las normas que rijan a cada dependencia o entidad

Para la contratación y ejecución de obras que realicen las dependencias o entidades, deberán tomarse en cuenta las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas vigentes.

Los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a los que establece la presente ley.

En los casos de adjudicación directa de estos contratos, se deberá elaborar un dictamen en que se manifiesten las causas que motivaron la adjudicación, así como el importe del contrato respaldado en un presupuesto de los costos previamente analizados.

Se hace directamente a la persona que cuente con la capacidad para llevar a cabo una obra y además posea los recursos técnicos y financieros requeridos por la misma.

A). También se puede adjudicar directamente una obra:

1. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país

2. Cuando se hubiere rescindido el contrato respectivo.

3. Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada.

4. Cuando se trate de trabajos de mantenimiento, restauración conservación, reparación y demolición, en donde no es posible precisar al alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de obra.

5. Cuando se trate de trabajos que requieran de mano de obra campesina o urbana marginada.

Las dependencias y entidades podrán adjudicarlos directamente bajo su responsabilidad, cumpliendo con lo señalado en los Artículos 28º y 62º de la ley.

B). Por invitación restringida, la que comprenderá:

1. La invitación a cuando menos tres contratistas según sea el caso, y

2. La adjudicación directa.

La dependencia y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando: En materia de obra pública.

Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de los inmuebles, etc. (artículo 81 apartado B)

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones y obra pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, o por adjudicación directa cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepciones a la licitación pública.

En materia de obra pública, la autorización del titular de la dependencia o entidad será específica para cada obra.

La contratación de obra por adjudicación directa que se formalice, deberá observar los lineamientos de la ley y su reglamento.

La contratación de obra pública por adjudicación directa, deberá estar garantizada mediante fianza.

4.11 Licitación Pública

Para Saravía, ni la licitación pública, ni la adjudicación, constituyen un contrato, sino un proceso selectivo que conducirá al contrato.

Alcides Greca ubica a la licitación en los actos administrativos. Es un acto administrativo unilateral, cuyas consecuencias jurídicas repercuten en un acto administrativo bilateral que será el contrato.

"La licitación...es un acto condición previo, integrante de un acto administrativo complejo, que se resuelve siempre en un contrato administrativo, siendo su finalidad establecer un riguroso control en la disposición de los bienes del Estado, un trato igual para los participantes y una eficaz defensa de los intereses colectivos".⁷⁹

La licitación tiene dos aspectos. El primero, como procedimiento para elegir al contratista, esta elección debe ser motivada y fundada; el segundo, como parte del contrato de obra pública, una vez adjudicado y formalizado el documento.

"La licitación pública es una invitación general, sin limitación alguna, que hace a persona determinada, para obtener su conformidad con un pliego de condiciones confeccionada por la administración y una oferta concreta respondiendo al llamado que se formula."⁸⁰

La finalidad de la licitación pública, mediante convocatoria en los mismos términos, es la de seleccionar al contratista, atendiendo al procedimiento de la misma, regulada por la legislación, garantizando de este modo para el Estado, las condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.⁸¹

Para Gerca, la licitación constituye una medida que impone una estricta moral en la disposición de los bienes del Estado y asegura un trato igual a los particulares que colaboran con el mismo.

Los fines de la licitación son:

⁷⁹ Alcides Greca, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁰ J. R. Canals Arenas, *op. cit.*, p. 136.

⁸¹ Loc. Cit. *Ibidem*.

- A) Estricto control de la disposición de los fondos públicos;
- B) Obtener el mejor costo y la mayor calidad;
- C) Obtener las tarifas más reducidas y la mejor realización técnica en los casos de servicios públicos;
- D) La igualdad entre las personas que contratan con la Administración Pública;
- E) Imponer normas de moralidad a los funcionarios públicos.

Las licitaciones públicas podrán ser:

Tratándose de obras públicas: nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; o internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la secretaria de la contraloría, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

4.12 Concurso

Es un sistema de elección sobre la base de un llamado abierto o cerrado, en el cual se ponderan los distintos valores, proyectos o merecimientos de los competidores en la adjudicación, la cual se determina en función del más conveniente, técnica, financiera o artísticamente, jugando un factor personal preponderante y una mayor facultad discrecional de la administración, lo que

desaparece en la licitación, por la objetividad y la automaticidad del costo menor en dinero, en tiempo y en especie.⁸²

Para Acosta Romero, el concurso en relación con las obras públicas: "Consiste en la convocatoria a los particulares especializados en la construcción de determinadas obras, para que presenten proposiciones, estudios, especificaciones y costos, y garanticen su seriedad mediante depósitos y fianzas, a efecto de que en una ceremonia pública se abran los sobres cerrados que contengan las proposiciones, o peticiones, las que una vez analizadas por las autoridades, se adjudican al contratista que reúna las mejores condiciones, especificaciones de tiempo, precio y demás elementos."⁸³

Acosta Romero, antes de la reforma constitucional de 1982, había señalado que en México la forma más utilizada por la administración para celebrar el contrato de obra pública era el concurso y no la subasta, siendo éste más adecuado.

A la reforma del artículo 134, el mismo Acosta expresa que, "...Afortunadamente este artículo sufrió reformas y como puede observarse en el nuevo texto ya no aparece el término subasta."⁸⁴

Concurso público -subasta. Es la combinación entre el concurso y la subasta, la administración puede, entre varios licitantes, atendiendo a las garantías objetivas que ofrecen, elegir y adjudicar al mejor postor.

Para Fiorini, este procedimiento es utilizado para obras de gran importancia o de complejidad técnica, presentándose las propuestas en dos

⁸² *Idem*, pp. 137-138.

⁸³ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 423.

⁸⁴ *Idem*, p. 422.

sobres: uno, destinado al concurso donde se califica la idoneidad técnica, los antecedentes, trabajos realizados, capacidad financiera, etc., existiendo una previa selección. El segundo sobre, el económico con caracteres de licitación privada entre los seleccionados en la primera etapa.

El concurso es la presentación de propuestas por un grupo de contratistas, con la finalidad de obtener un contrato, por edificación de obra pública en fecha determinada por la institución o dependencia que convoca dicha obra o concurso, el concurso de obra pública es el acto de licitación pública que mediante convocatoria pública o directa, permite la libre presentación de proposiciones solventes en sobre cerrado, por parte de las personas que desean participar en las obras, entre las que se elegirá al postulante que proporcione las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Requisitos para el concurso de obra:

1. Referencias: A) Nombre del concurso; B) Fondos para ejecutar las obras; C) Anticipo; D) Convocatoria; E) Fecha, hora y sitio del concurso; F) Garantía de seriedad de la proposición; G) Ubicación del sitio de la obra en donde se proporcionarán datos de campo; H) Oficinas centrales relacionadas con la convocatoria; I) Fecha de inicio de los trabajos; K) Asistencia al concurso de otros organismos.

2. Consideraciones: A) Derecho que se reserva la dependencia; B) Principales motivos de descalificación; C) Estudios de las proposiciones y Dictamen.

3. Condiciones
4. Documentos que deberá presentar el postor.
5. Documentos que se anexan para ser llenados por el postor.
6. Relación de planos.

De acuerdo a la ley la obra pública incluye:

1. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;
2. 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 estas 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;
3. Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;
4. Los trabajos de explotación, 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;

5. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

6. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

7. Todos aquellos de naturaleza análoga.

CAPITULO V

LOS RECURSOS

LOS RECURSOS

5.1 Los Recursos

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone: "Contra la resolución que contenga el fallo no precederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse ante la contraloría por escrito en los términos del Artículo 95° de esta ley".

Los contratistas o los proveedores que hubieren participado en las licitaciones, podrán inconformarse por escrito, ante la dependencia o entidad convocante o ante la contraloría... las dependencias, entidades o la contraloría pueden actuar en cualquier tiempo en los términos de los Artículos 96°, 97° y 98°.

Los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley, serán nulos de pleno derecho.

El artículo 99° de la nueva ley regula el procedimiento para la tramitación de este recurso:

Artículo 99º en contra de las resoluciones que dicten las dependencias o entidades, o la contraloría en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la que la hubiere emitido, recurso de revocación dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente al de la notificación, el que se tramitará conforme a las normas siguientes:

I. Se interpondrá por el recurrente 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;

II. 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 terceros, cuyo monto será fijado por la contraloría, 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 contra fianza 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.

III. 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;

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

V. 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;

VI. La prueba 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.

VII. La secretaría o la contraloría, según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado;

VIII. La secretaría o la contraloría según al caso, acordará 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. La secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, el que será improrrogable, y

IX. Vencido el plazo para la rendición de las pruebas; la secretaría o la contraloría, según el caso dictará resolución en un término que no excederá de veinte días hábiles. Si no se dicta resolución en el plazo señalado, se entenderá denegada.

En México no existe, como en otros países, la fuerte tradición de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer de los conflictos derivados de la interpretación, ejecución y cumplimiento de los contratos administrativos.

Los contratos que con base en la presente ley celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales.

En referencia a esto, surgen dos preguntas a resolver; ¿A través de qué juicio se ventilarán las controversias suscitadas?, y ¿Que jueces serán los competentes para conocer de dichas controversias?.

La primera pregunta es el juicio ordinario mercantil, con fundamento en los Artículos 75º, fracción VI, y 1049º del Código de Comercio.

Artículo 75º. La ley reputa actos de comercio: fracción VI. Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados;

Artículo 1049º. Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que conforme a los Artículos 4º, 75º y 76º se deriven de los actos comerciales.

La segunda pregunta planteada, habrá que analizar primeramente la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los problemas derivados de los contratos administrativos se resolvían por los Tribunales Federales, sin embargo, quizá por seguir el ejemplo francés, se incluyó en la fracción X del Artículo 160º del Código Fiscal de la Federación, la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal para conocer de los conflictos relativos a los contratos de obras públicas.

Esa competencia se pasa del Código Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su Artículo 23º fracción VII, que a la letra dice:

Artículo 23º. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

"Tribunales Federales" es una expresión que "en nuestro medio, usualmente se entiende referida a los juzgados de Distrito".

Acorde con lo anterior los tribunales federales a que se refieren son los Juzgados de Distrito Civiles - pues el Tribunal Fiscal no tiene competencia alguna, sin embargo, habrá casos en que la jurisdicción sea concurrente, siendo aplicable la fracción I del Artículo 104º de la Constitución.

Artículo 104º. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo 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. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

Los contratos de obras públicas - no sólo por la naturaleza del contrato, que tiene su origen en el Derecho Civil - originan controversias de derecho

común en sentido estricto de conformidad con los Artículos 75º fracción VI y 1049º del Código de Comercio.

El artículo 15º de la nueva ley nos dice: 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 resueltos por los Tribunales Federales.

Lo dispuesto por este artículo se aplicará a los organismos descentralizados sólo cuando sus leyes no regulen esta materia de manera expresa.

Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en los tratados de que México sea parte o de que la contraloría conozca, en la esfera administrativa, de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos antes referidos, en los términos del título sexto de esta ley.

Sólo podrá pactarse cláusula arbitral en contratos respecto de aquellas controversias que determine la secretaría mediante reglas de carácter general, previa opinión de la contraloría y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley serán nulos de pleno derecho.

Artículo 16°. Los contratos que celebren las dependencias y entidades fuera del territorio nacional, se regirán, en lo conducente por esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación del lugar donde se formalice el acto.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

He llegado al final de mi tema de investigación y sólo me resta efectuar el capítulo concerniente a las conclusiones. A lo largo de nuestro trabajo hemos utilizado un método eminentemente deductivo partiendo de los conceptos generales para llegar a los particulares, de esta forma iniciamos con los Antecedentes Históricos y Legislativos, y continuamos con los Procedimientos para los Contratos de Adquisiciones y para los Contratos de Obras Públicas, para terminar con los Recursos. Por lo que después del trabajo realizado les expreso lo siguiente:

Los antecedentes históricos más importantes los encontramos en Roma en donde existían diversas formas de obligarse, a través de las cuales surgen los contratos, y éstos se revestían a su vez, de formalidades especiales para su celebración y por consecuencia para su resultado. Debido a los constantes cambios que sufrió Roma y los momentos políticos, económicos y sociales que vivió es muy difícil establecer cuantas formas de contratos existieron. Cabe señalar, que en cuanto a las formas de obligarse, las más antiguas que se conocieron son: el NEXUM y posteriormente la SPONSIO.

Conforme pasa el tiempo, surgen entre los romanos, los convenios, éstos fueron la causa de la creciente riqueza, economía y nuevas relaciones

con otros pueblos, más no obstante con esto los jurisconsultos llegan a reconocer que se puede estar obligado sin que exista de por medio un contrato.

Otro antecedente histórico lo encontramos en el Código Napoleón en su título IV, Artículo 1101 dice "El contrato es un convenio por medio del cual una o diversas personas se obligan hacia otra o varias, a dar, a hacer o hacer alguna cosa".

En España alcanza mayor desarrollo la labor de compilación que agrega a las partidas los nombres de Ordenamiento de Montalvo y las Leyes de Toro, de la Nueva y de la Novísima Recopilación y el de las Ordenanzas de Bilbao, debe destacarse que estuvieron en vigor en la Nueva España y aún en México Independiente, inclusive, con mucha mayor positividad que en España.

La realización de obras públicas, es el objetivo importante en la política a desarrollar por las altas autoridades coloniales. El Virrey Don Antonio Amar y Borbón, puso especial cuidado en abrir caminos y hacer puertos donde fuere menester.

El Código Civil Argentino, define al contrato, "hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos". (Artículo 1137).

En esta disposición legal, es posible señalar que los caracteres esenciales del contrato, son los siguientes: A) acuerdo de voluntades, debiendo actuar las partes que intervienen en un pie de igualdad y con

completa libertad de acción; B) vigencia en los términos contractuales al de la misma ley.

En nuestro régimen de Derecho y en cuanto a contratos se refiere, se dice que el convenio es la especie, mientras que el contrato es el género, del mismo modo encontraremos la regla y la excepción, la primera se va a conocer como la libertad contractual, es decir la forma y contenido del contrato, mientras que la segunda se conocerá como la libertad de contratar, es decir el límite entre querer celebrar o no celebrar el contrato.

En lo que a antecedentes de obra pública en México se refiere, se encontró que ésta surgió a raíz de la iniciativa que enviara el entonces Presidente Don Venustiano Carranza, por lo que anterior a este acontecimiento, no existía la obra pública en México. Dicha iniciativa quedó reflejada en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, mismo precepto en el que encuentra su naturaleza jurídica la legislación en la materia.

En este mismo sentido entendemos por obra pública: Todas aquellas construcciones, proyectos, reparaciones, modificaciones, demoliciones o de cualquier otra índole que se asemejen a la obra pública inicial o similares, a nombre del Estado, con el propósito de interés general y como destino el uso público.

En cuanto al contrato de obra pública, este debería, por los motivos ya fundados, dejar de ser contrato tipo y con esto realizar contratos especiales, atendiendo a la naturaleza de concepción y ejecución de cada obra, puesto que todas tienen características propias que las hacen especiales o particulares.

Las obras públicas datan desde la antigüedad en México, pero no fue sino hasta en 1917 que se reguló constitucionalmente por vez primera.

Como podemos ver el artículo 134 de la Carta Magna no tiene antecedentes en las constituciones mexicanas anteriores, por lo tanto es una creación del constituyente de 1917.

Por la importancia que fueron adquiriendo las obras públicas, surgen las leyes; Ley de Servicios de Inspección Fiscal, Ley de Inspecciones de Contratos de Obras Públicas, las cuales se derogaron con la creación de las leyes, Ley de Obras públicas de 1980 y Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985, estas dos leyes fueron analizadas y en su momento eran las que regían las obras y las adquisiciones de nuestro país pero con la entrada del Tratado de Libre Comercio se crea la Nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1994.

La Nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas sin lugar a dudas, es un ordenamiento que reclamaba nuestro actual régimen de Derecho, tal y como ha quedado establecido en el apartado especial de este trabajo, toda vez que con las reformas se evalúan mejores aspectos tan importantes como costo, tiempo y calidad, aunque desde mi punto de vista todavía se requieren aún ciertas modificaciones como son: la edificación de infraestructura nacional con fondos extrapresupuestales, toda vez que con los proyectos integrales se da la opción de desarrollar ramas específicas de la materia.

Por lo anterior, podemos concluir que es necesaria la creación de organismos, de los cuales, uno este destinado a la planeación, mientras que otro sea árbitro en casos controversiales.

También en este mismo apartado se menciona la modificación que sufre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (antes SECOGEF), como órgano supervisor de la Administración Pública Federal, pero debemos dejar claro que la SECODAM, es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de vigilancia de la cuenta pública y que pertenece al Poder Legislativo pues depende directamente de la Cámara de Diputados, con lo cual se convierte en el órgano de control externo del Poder Ejecutivo, únicamente en cuanto al manejo de la cuenta pública.

Por otra cuando la SECODAM, investiga a los servidores públicos es parte del propio Poder Ejecutivo, es decir tanto los investigados como los investigadores son parte del mismo poder, y cuando la SECODAM resuelve para sancionar o absolver a los servidores públicos, se convierte en Juez, es decir, la SECODAM se convierte en Juez y parte, y aunque sin pedir o concluir que la SECODAM debiera desaparecer, porque los órganos de control interno son muy necesarios, creo que si se debe fortalecer el órgano de control interno del Poder Ejecutivo donde mas facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda o creando lo que el Presidente Zedillo propone como lo es crear "Yo auditoría superior " la cual no dependería del Poder Ejecutivo.

La Nueva Ley de 1994 da una concepción más amplia de lo que la obra pública pretende. En esta se menciona, que por obra pública se tendrán todos aquellos trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, haciendo mención también, que las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas en esta área se tendrán por obra pública, no olvidando lo que

es la dirección y supervisión de la misma. Es a partir del 1º de enero de 1994 en donde tenemos un nuevo marco legal que regula las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles que realicen el Gobierno Federal, el Distrito Federal y las respectivas administraciones públicas paraestatales, así como los servicios que reciban la contratación de la obra pública.

Cabe mencionar que la aplicación de esta nueva ley se hará sin perjuicio de lo dispuesto en el tratado de Libre Comercio de América del Norte o cualquier otro tratado en las materias que regula.

LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, nuevo nombre que lleva la ley de la materia que nos ocupa, consta de 99 artículos y fue publicada el día 30 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, misma que deja sin efectos a la Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980 y sus 6 reformas, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, del 8 de febrero de 1985 y sus 3 reformas. Es importante hacer mención que estas leyes tenían como objeto el regular los actos jurídicos ya que es uno de los aspectos más importantes del gasto público, es decir, eran el marco legal de los convenios y contratos que celebran las dependencias y entidades de la administración pública federal, para la ejecución de la obra pública, de las adquisiciones, de los arrendamientos y de la prestación de servicios en general.

La duplicidad en bases, procedimientos, reglas y requisitos que establecían las legislaciones ya abrogadas del gobierno federal impedían a los proveedores del gobierno tanto administrativo como comercialmente su participación, por lo que, el ejecutivo federal con el fin de facilitar su

aplicación, pero sobre todo su interpretación, envió al Congreso de la Unión, con las facultades que le confiere nuestra Carta Magna, una iniciativa de ley, con el propósito de que ésta reuniera la materia de obras públicas con la de adquisiciones y arrendamientos de bienes de las dependencias y entidades del gobierno federal en todos sus niveles, así como de la prestación de servicios de dichas personas jurídicas, por otra parte los compromisos internacionales asumidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La nueva ley tiene como propósito regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que se contraten.

Cabe señalar que esta nueva ley faculta a los titulares de las dependencias y de los órganos del Gobierno Federal a emitir las políticas, bases y lineamientos para llevar a cabo las acciones conferidas. Asimismo, aclara, por otra parte, que no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.

Se dan a conocer, entre otras cosas, las definiciones de proveedor, contratista, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

Por proveedor se entiende a la persona que celebre contratos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito

Federal, referente a la adquisición o arrendamiento de bienes, o bien, se comprometa a prestar servicios.

Por contratista, a la persona que celebre contratos de obra pública y cualquier servicio relacionado con la misma, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

Para efectos de esta nueva legislación, quedan comprendidos en los conceptos de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

Las adquisiciones de bienes muebles que: se incorporen, adhieran o destinen a un inmueble, que sean necesarios para la realización de obras públicas por administración directa.

Se suministren por las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra.

Se instalen, por parte del proveedor, en inmuebles de dependencias o entidades, cuando el precio sea superior al de su instalación. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no implique modificación alguna al propio inmueble.

La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles.

La maquila

Los seguros

La transportación de bienes muebles

La contratación de servicios de limpieza y vigilancia

Los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición de bienes muebles

Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles y los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal que no se encuentren regulados en forma específica por otra legislación.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la entonces Contraloría General de la Federación (hoy la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) son las que emitirán las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley, las que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Cabe mencionar que los Reglamentos de las Leyes de Obras y de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles estarán en vigor mientras que no se opongan a la presente ley y hasta en tanto no se expidan los manuales de procedimientos correspondientes.

El artículo 134 Constitucional señala "las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y la contratación de obras se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública".

El contrato de obra pública, y el contrato para la adquisición de un bien inmueble, arrendamiento o prestación de servicios, son contratos eminentemente administrativos, mediante los cuales la administración

pública, lleva a cabo legalmente una de sus principales funciones, como lo es la realización de la obra pública o obtiene bienes y servicios para beneficio de la sociedad.

Los procedimientos que se encuentran actualmente establecidos en la Ley de Obras Públicas y Adquisiciones son mucho más claros y congruentes con la realidad económica y jurídica de nuestro país y sobre todo con mayor seguridad jurídica en su trámite y resolución, tanto para los servidores públicos como los proveedores o comerciantes

En la ley de referencia como en toda nuestra legislación se establece la posibilidad de empujar las resoluciones, mediante los recursos procedentes, por quien se sienta afectada por su esfera jurídica, mediante resolución que emita una autoridad administrativa durante los procedimientos de licitación

Aunque no fue materia del presente estudio también podemos concluir que todo el régimen jurídico que rige a nuestro país y en especial la seguridad jurídica, se da en materia de la elaboración de los contratos administrativos que lleve a cabo la administración pública con motivo de las licitaciones para obra pública o de adquisiciones a través de los recursos que se presentan cronológicamente de la siguiente manera:

Primero. El procedimiento de licitación pública para adjudicación alguna obra o pedido.

Segundo. Recurso de inconformidad ante la SECODAM por el proveedor que se sienta afectado en su esfera de derechos por la resolución en que se adjudica la obra o el pedido.

- Tercero. Recurso de revocación ante la misma autoridad SECODAM por no estar conforme a la resolución de inconformidad
- Cuarto. Juicio de nulidad ante el tribunal fiscal de la federación, por no estar de acuerdo con la resolución en el recurso de revocación
- Quinto. al recurso de sanción por parte de la autoridad por no estar conforme con la resolución en el juicio de nulidad al juicio de amparo por parte de el proveedor por no estar de acuerdo con la resolución en el juicio de nulidad.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. ed., actualizada, México, Porrúa, 1991, 897 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo., México, Porrúa, 1989, 705 pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Comentarios al Artículo 134 Constitucional, en Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, en su septuagésimo quinto aniversario de la Constitución México, núm. 59, Textos y Estudios Legislativos, UNAM, 1985, 375 p.p.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 3a. ed., Argentina, Buenos Aires, 1927, 173 pp.

CALDERON DELGADO, Hugo. Manual de Derecho Administrativo. Chile Jurídica chile, 1979, 525 pp.

CANALS ARENAS, Jorge Ricardo. El contrato de Obra Pública. México, Trillas, 1991, 278 pp.

CANASI, José. Derecho Administrativo. Buenos Aires, vol. I, parte general, Ediciones Depalma, 1981, 681 pp.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo I. 4a. ed., Buenos Aires, ampliada y actualizada, Abeledo-Perrot, 1971, 298 pp.

CASTAN TOBEÑAS, José Derecho Civil Español. T. II edit. Reus, Madrid España, 1942, 686 pp.

CASTAN TOBEÑAS, José. Contratos de la Administración Jurisprudencia Argentina. Argentina, fuero juzgado, Libro 1, Buenos Aires, 1974, 253 pp.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Administrativo, México, UNAM, 1981, 100 pp.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo: México, UNAM, 1981, 113 pp.

CRUZADO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1895, 542 pp.

DE BUEN LOZANO, Néstor. La Decadencia del Contrato. con un apéndice "Veinte años después", 2a. ed., México, Porrúa, 1986, 330 p.p.

DE SANTIAGO, Manuel. Política y Técnica en las Obras Públicas. México, Limusa, 1984, 258 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, Limusa, 1986, 235 pp.

DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo Argentino, T. II, Buenos Aires, 1967, 329 pp.

DIEZ, Manuel María. El Acto Administrativo. 2a. ed. Argentina, Tipográfica, Buenos Aires, 1961, 230 pp.

ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio Administrativo. Argentina, Vol. II reimpresión, Depalma, Buenos Aires, 1990, 635 pp.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. Argentina, Depalma, Buenos Aires, 1981, 155 pp.

FIORINI, Bartolomé A. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Tomo I y II Editorial e Impresora, la Ley S.A. 1968, 235 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 29ª de., México, Porrúa 1990, 506 pp.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 35ª ed., México, Porrúa, 1984, 444 pp.

GIRAID, Federico, Manual Elementaria. Argentina, Depalma, 1975, 638 pp.

GONZALEZ DE COSIO, Francisco. Historia de las Obras Públicas en México. T. I., México, Secretaría de Obras Públicas, 1971, 501 pp.

GONZALEZ DE COSIO, Francisco. Historia de las Obras Públicas en México. T. II, México, Secretaría de Obras Públicas, 1973, 539 pp.

GONZALEZ DE COSIO, Francisco. Historia de las Obras Públicas en México. T. III., México, Secretaría de Obras Públicas, 1975, 560 pp.

GONZALEZ DE COSIO, Francisco. Historia de las Obras Públicas en México. T. IV, México, Secretaría de Obras Públicas, 1976, 560 pp.

GRECA, Alicides. La Licitación y el Privilegio en los Contratos Administrativos. Argentina, Santa Fe, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1941, 305 pp.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho a las Obligaciones. Puebla, 5a. ed., Cajiga, 1978, 955 pp.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Mora o Derecho de la Persona y Derecho Sucesorio. 2a. ed., México, Cajiga, Puebla Puebla, 1982, 1059 pp.

JEZE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. 2ª. ed., París Reus, 1928, 198 pp.

LOPEZ VILAS, Ramón, El Subcontrato. Madrid, Reus, 1973, 573 pp.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. La Licitación Pública, México, Porrúa, 1993, 152 pp.

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

MENDIETA NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. 5a. ed., México, Porrúa, 1985, 171 pp.

MELGAREJO, Don Pedro. Compendio de Contratos Públicos. vol. I, Madrid, Santo Tomás, 1733, 368 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Contrato de Obra Pública. En Diccionario Jurídico Mexicano II, México, Porrúa, 1985, 421 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Contratos de la Administración Pública. Revista de la Facultad de Derecho núm. 51, México, UNAM, 1963, 602 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Contrato Administrativo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, núm 2., extraordinaria, México, 1966, 750 pp.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual del Derecho Administrativo. 6a. ed., México, Porrúa, 1993, 560 pp.

OTS y CAPDEQUI, José María. Historia del Derecho Español en América y del derecho Indiano. Madrid, edit. Juan Bravo Aguilar, 1969, 367 pp.

OTS y CAPDEQUI, José María. El Estado Español en las Indias. 4a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 184 pp.

RAMIREZ, José Fernando. Historia de los Indios de Nueva España e Islas de Tierra Firme. T. I, México, Imprenta de J.M. Andrade y F. Escalante, 1967, 202 pp.

RAMOS OLIVEIRA, Antonio. Historia de España. México, T. III., Compañía General de Ediciones, 1972, 5672 pp.

RUIZ MASSIEW, José Francisco. Reformas Recientes al Derecho Administrativo Mexicano. México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, (Septiembre-Diciembre de 1979), 138 pp.

RUIZ MASSIEW, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. México, Limusa, 1981, 293 pp.

SARAVIA, Guillermo A. La Licitación Pública en los Contratos Administrativos. Argentina, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, núm. 2., año VIII, mayo-junio, 1944, 389 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, T. II, 14ª ed., corregida y aumentada, México Porrúa, 1988, 765 pp.

SUAREZ SALAZAR, Carlos. Legislación comprobada de la Obra Pública. México, Limusa, 1985, 451 pp.

TINOCO RICHTER, Cesar. Manual de Derecho Administrativo. México Porrúa, 1987, 571 pp.

TOBEÑAS, José. Contratos de la Administración. Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1971, 710 pp.

VAZQUEZ, Ramón José. Los Orígenes del Contrato Administrativo en el Derecho Español. España, N.N. de Sevilla, 1963, 757 pp.

OTROS:

Apuntes Históricos, Actualizados de la, "Dirección General de Obras Públicas", México, 1995.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 64a, sesión ordinaria del 27-enero-de-1917, II núm. 77, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1960.

Diario de los Debates del Congreso Constituyentes, 61a, sesión ordinaria, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1960.

Diario Oficial de la Federación. Del 30 de diciembre de 1989.

Diario Oficial de la Federación. Del 8 de febrero de 1985.

Diario Oficial de la Federación. Del 1º de enero de 1994.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Argentina, Tomo IV, Editorial Ancafo, Buenos Aires, 1976. 1069, pp.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, Regulo. Organización Política, Social, Económica y Jurídica de los Aztecas. México, Porrúa, 1975, 152 p.p.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1959, 294 pp.

RUIZ Y GOMEZ, Julián M. Principios Generales del Derecho Administrativo. La Habana, 1935, 363 pp.

LEYES

Código Civil, 59a. ed., México, Porrúa, 1991, 655 pp.

Código de Comercio y Leyes Complementarias, 57a. ed., México, Porrúa, 1992, 665 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 108a. ed., México, Porrúa, 1995, 126 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29a. ed., México Porrúa, 1995, 980 p.p.