301809

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO
PLANTEL SAN RAFAEL
"ALMA MATER"

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COMENTARIOS JURÍDICOS DE LA LICITACIÓN Y DEL CONTRATO DE OBRA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN:
D E R E C H O

PRESENTA

JUAN CIRILO LEGORRETA RAMÍREZ

ASESOR
LIC. ANA LUISA LÓPEZ GARZA

REVISOR
LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

MÉXICO, D.F., 1999.

278593

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

ÍNDICE

Página

Introducción -- i

Capítulo I

Marco Jurídico del Proceso de Licitación y del Contrato de Obra Pública

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -------------- 2

1.2 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ------------------------- 3

1.3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas ------------------------ 4

1.4. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 ------------------------------------- 5

1.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento ----------------------------------- 6

1.6 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -------- 7

1.7 Ley Federal de Derechos -------------------------------------- 7

1.8 Ley Federal de Procedimiento Administrativo --------------------- 8

1.9 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ---------------- 8

1 10 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas ---------------------------------- 10

1.11 Código Fiscal de la Federación -------------------------------- 11

1.12 Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal --------------------- 11

Página

Capítulo II

El Proceso de Licitación y Adjudicación del Contrato de la Obra Pública

2.1 Concepto ---------- 13

2.2 Programación ---------- 15

2.3 Licitación ---------- 16

Capítulo III

Análisis del Contrato de Obra Pública

3.1 Naturaleza Jurídica ---------- 37

3.2 Diversos Conceptos ---------- 40

3 3 Elementos del Contrato ---------- 44

Capítulo IV

La Simplificación Administrativa en el Proceso de Licitación de la Obra en la Administración Pública

4.1 Evaluación e Impacto ---------- 58

4.2 Comentarios a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ---------- 62

Conclusiones ---------- 113

Propuesta ---------- 116

Bibliografía ---------- 117

INTRODUCCIÓN

La nueva política económica y social de México, lo enfocan por caminos de modernidad que requieren insertar al país medidas de cambio que nos permitan encontrar vías de solución a los problemas que aquejan a nuestra sociedad durante el proceso de modernización

Por tal motivo, con el presente estudio se pretende dar a conocer la problemática que enfrenta la obra pública que proviene de la necesidad de contar con una infraestructura que satisfaga los requerimientos esenciales de la Administración Pública, en beneficio de la sociedad. En este sentido, es imprescindible implementar las acciones que regulen los procesos y trámites que se generan, garantizar dentro de un marco de simplificación, eficiencia y eficacia el control adecuado de la planeación, programación, presupuestación y ejecución de la obra pública que realicen las dependencias y entidades de la administración pública centralizada.

Con la idea de presentar apreciaciones personales, así como estudios comparativos sobre la obra pública, buscando con gran interés la aplicación legal en las diversas codificaciones y en particular la forma en que las contempla la Ley, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y demás disposiciones relativas.

El presente trabajo no pretende agotar la basta gama de conceptos que abarca el tema de la tesis, el cual, para su estudio se ha dividido en cuatro capítulos

En el primero de los cuales se trata de hacer un desarrollo general comentado sobre los aspectos normativos de la obra pública, considerándose desde luego el marco jurídico, las diversas disposiciones que a la fecha han emanado, aportando los principios fundamentales que se han publicado, determinando su evolución.

Por lo que respecta al segundo capítulo, se considera importante vertir algunos conceptos que se han emitido sobre el proceso de licitación de la obra pública. De igual forma se contemplan las diversas etapas, mecanismos y requisitos necesarios que deben cubrirse para tal efecto, abarcando lo relativo a la adjudicación directa del contrato, lo anterior con el fin de analizar y evaluar dicho procedimiento, y en su caso, proponer la opinión que al respecto se genere.

En cuanto al capítulo tercero, se efectuará el análisis correspondiente al contrato de la obra pública desde el punto de vista jurídico, en atención a su naturaleza jurídica, conceptos y elementos fundamentales e imprescindibles del mismo, como instrumento práctico en la formalización de voluntades en la realización de la obra pública de la administración pública federal; dicho análisis está orientado a fortalecer e impulsar las bases que permitan imprimir solidez, y

dinamismo al procedimiento de contratación, propiciando con ello que las labores y servicios propias de cada dependencia coadyuven al bienestar social.

Por lo que se refiere al cuarto capítulo, se intentará obtener la opinión de los sectores involucrados a través de un formulario que deberán contestar, cuyo objeto primordial es el encontrar fórmulas que beneficien el desarrollo nacional. combatiendo simultáneamente a aquellas acciones que crean perjuicios en el proceso de la obra pública, finalmente como resultado de lo anterior, se pretende comentar la ley de adquisiciones y obras públicas y reglamento de la ley de obras públicas.

Después de agotar los cuatro capítulos antes citados, se concluye con un apartado especial, en el cual se emitirán las conclusiones personales que se originen durante el desarrollo del trabajo que se propone, considerando las observaciones más relevantes sobre los diversos conceptos que se manejan en este tema cuerpo de investigación.

Ahora bien, considerando que el presente trabajo de investigación adolezca de alguna definición conceptual y metodológica, solicito a ese H. Jurado que al evaluarlo tenga presente el ánimo personal de superación académica.

CAPITULO I

MARCO JURÍDICO DEL PROCESO DE LICITACIÓN Y DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Los antecedentes históricos han puesto de manifiesto la evolución de la obra pública que se realiza en el ámbito de la administración pública, dentro de un contexto jurídico y financiero que ha condicionado su ejecución a través de procedimientos administrativos sujetos a lineamientos y reglamentos que conforman la normatividad, la cual permite su control desde su inicio hasta su terminación.

Con objeto de conocer lo que es la obra pública incorporaremos la definición de Rafael I Martínez Morales, que dice que es "como la construcción o mejora de un mueble o inmueble realizada para comodidad o servicio de la sociedad y que pertenece a un ente público". [1]

Otro maestro como Andrés Serra Rojas señala que "la expresión obra pública se emplea con frecuencia en el sentido de una obra material, como un camino, un ferrocarril, un puente, un faro, una escollera, un edifico público, un sistema de saneamiento, un sistema de agua potable, el dragado de un puerto, la reforestación de una zona, u otros análogos.

---

[1] Martínez Morales, Rafael Derecho Administrativo Editonal Harla, S A de C V México, 1991 P 134

Obra pública no es solo lo que se crea por primera vez, si no también las modificaciones materiales a los inmuebles, tales como, ampliaciones, correcciones o modificaciones de cualquier índole a la obra pública inicial o similares".[2]

Para Acosta Romero, el concepto de órgano de la administración pública o unidad administrativa "es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de este".[3]

De manera enunciativa, pero no limitativa haremos algún esboso sobre el marco legal que establece cada una de las disposiciones jurídicas y que de alguna forma inciden en el proceso de licitación y adjudicación de la contratación de la obra pública, en este sentido, tenemos en principio que:

1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 134, contempla de forma genérica las bases a las que se sujetarán, entre otros puntos la contratación de obra y de los servicios relacionados con la misma, cuyo principal objetivo es el de asegurar las mejores condiciones posibles, tanto desde el momento de su

---

[2] Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Tomo II Editorial Porrua, S A México, 1988. 527
[3] Acosta Romero, Miguel Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrua, S A Mexico 1998 P 83

planeación, ejecución y finiquito, así como, de su economía, eficacia y eficiencia, sin embargo hay que destacar que la inversión que se ejerce queda sujeta a la instrumentación de ordenamientos jurídicos que regulen su aplicación

Derivado de las consultas realizadas sobr este trabajo, se considero la necesidad de establecer el espíritu de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en tal sentido en uno de los tomos del Congreso de la Unión se vierte lo siguiente:

"Nota explicativa el artículo 134 constitucional de 1917, no tiene antecedentes historicos. La disposición constitucional es consecuencia de la igualdad jurídica inherente al régimen democratico instituido por el artículo 40, por cuanto asegura un tratamiento paritario y equitativo, exento de favoritismos, por parte de los poderes federales para quienes contraten con ellos".[4]

1.2 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

El objetivo de esta ley fue la de fusionar dos materias distintas entre sí, pero a la vez muy similares que se adjudican bajo un procedimiento parecido, así mismo el ejecutivo federal promovió la promulgación de esta ley con el fin de dar mayor transparencia a los procedimientos de licitación y contratación directa, de igual forma promoviendo a su vez la optimización de la calidad de las obras y del

[4] Congreso de la Unión Camara de Diputados L Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano Tomo VIII Editorial Manuel Porrua, Mexico 1978, P 951

rendimiento de sus inversiones, lo cual redundaría todo ello en obtener un mayor beneficio de la economía nacional

No obstante, lo anterior la finalidad del presente análisis se enfoca directamente a la materia de obra pública, bajo este contexto consideramos que los objetivos principales se contemplan dentro del contenido de la propia ley, la cual en términos generales se integra de seis títulos, dentro de los cuales se encuentran diversos capítulos en cada uno de ellos, mencionando, desde disposiciones generales hasta el tema de inconformidades y recursos no sin antes tratar en los intermedios lo relativo a la planeación, programación y presupuesto, así como, el procedimiento de licitación para la contratación de la obra pública.

Cabe destacar que el procedimiento de obra pública no lo rige únicamente la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el Reglamento de la derogada Ley de Obras Públicas, si no que también se rige por disposiciones jurídicas que tratan este tema en otras leyes, tales como: Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Derechos y otras que enuciaremos más adelante.

1.3 Reglamento de la Ley de Obras Públicas

Es de mencionarse que el reglamento de la ley de obras públicas actualmente no ha sido modificado, ni actualizado conforme a la ley de

adquisiciones y obras públicas, sino al contrario, la mayoría de las cosas se incluyeron en la ley, no obstante en los transitorios de la ley se establece que estará en vigor y que se seguirán aplicando, en todo lo que no se opongan a dicha ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas, para este caso, en particular lo concerniente a obras públicas, que es nuestro tema a desarrollar.

Es importante señalar que el reglamento de la ley de obras públicas, al que aludimos, en este punto, se publicó en el diario oficial de la federación el día 13 de febrero de 1985, sin que a la fecha haya sido actualizado, por lo cual consideramos de gran importancia se actualize acorde a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Con el ánimo de coadyubar sobre el tema de la contratación de la obra pública, en el capítulo IV de este documento, se mencionan algunos comentarios que podrían dar inicio a la manifestación de establecer algún cambio a la aplicabilidad de la ley de adquisiciones y obra pública.

1.4 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Energía; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las demás que integran la administración pública

centralizada, en su oportunidad las que establecen la distribución del presupuesto asignado para su aplicación durante el ejercicio correspondiente, estableciendo a su vez aquéllas medidas generales que en materia de austeridad y disciplina presupuestaria se aplicarán, a efecto de dar transparencia a los compromisos presupuestales de las propias dependencias en congruencia con las estructuras administrativas que las conforman, y con las funciones y objetivos planteados, planes y programas a corto, mediano y largo plazo, especificando lo aplicable para el ejercicio de 1999.

En materia de obra pública el Presupuesto de Egresos de la Federación establece los montos mínimos y máximos de las obras y de los servicios relacionados con las mismas que las dependencias podrán contratar, dichos montos se refieren a la inversión total autorizada y a los montos mínimos y máximos total que cada obra habrá de contratarse directamente o a través de convocatoria.

1.5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

Dentro del contexto de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de su Reglamento se establecen medidas y disposiciones de control que principalmente norman y regulan las acciones definidas del ejercicio del gasto

público federal, así como de las responsabilidades de las dependencias que integran la administración pública centralizada, quedando sujetas en cuanto al ejercicio del gasto que realicen con los recursos que les fueron asignados

Las dependencias están obligadas a planear, programar y presupuestar las obras que realicen con sujeción a las acciones definidas y normadas por la Ley de Adquisiciones de Obras Públicas, reglamento de la Ley Obras Públicas y demás disposiciones aplicables en materia del gasto público federal.

1.6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En esta ley se establece que deberán de abstenerse en el ejercicio de sus funciones, celebrar contratos de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público. De igual forma establece sanciones administrativas y procedimientos a aplicarse por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

1.7. Ley Federal de Derechos

En esta Ley se hace referencia al servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en este supuesto aquellos contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la obra pública,

deberán pagar un derecho equivalente de 5 al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones correspondientes a los trabajos realizados por supervisión se considera que esta especie de contribución no tiene razón de ser, ya que en determinados contratos no pueden ser susceptibles de esta situación

1.8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

En esta ley se señalan los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, siendo esta de aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, a su vez el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable supletoriamente a esta Ley que teniendo como principal objetivo el de regular la actuación de particulares con la Administración Pública Federal

1.9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En la ley orgánica de referencia se establecen las bases de organización de la Administración Pública Centralizada mencionándose las funciones en las que habrán de despachar cada dependencia los asuntos que les corresponde por sus atribuciones y desempeño de sus funciones

Aunado a lo anterior, abordaremos lo que significa para algunos autores la Administración Pública Federal, principiando con el tratadista Andrés Serra Rojas

que menciona que, "la Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados"[5]

Por otra parte para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, la denominaron como "El Estado, como ente político jurídico, se manifiesta a través del ejercicio de las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, y para alcanzar la satisfacción de las necesidades colectivas, ejerce la función administrativa a través de una estructura especial denominada administración pública"[6]

Para Miguel Angel Ochoa Sánchez la administración pública "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico establecido y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales"[7]

---

[5] Serra Rojas, Andres Derecho Administrativo Tmo I Editorial Porrua, S A Mexico 1988. P 78
[6] Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto Introducción al Derecho Positivo Mexicano Editorial Limusa, S A de C V México 1991 P 157
[7] Ochoa Sanchez, Miguel Angel Derecho Positivo Mexicano Editorial Litografía Ingramex. México 1993 P 112

Otra opinión a la que aludimos es la de Máximo Gamiz Parral quien menciona lo siguiente "para Woodrow Wilson, en el estudio de la administración publicado en 1887, la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno. (Citado por Muñoz Amato, Pedro, en Introducción a la Administración Pública I, Fondo de Cultura Económica, 1974, P. 16)".[8]

1.10. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

De conformidad con lo que establece el artículo 8 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1939 y en relación con diversos ordenamientos legales, la presente Ley tiene como principal objetivo el de la utilidad pública, investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y dentro de las facultades que tiene dicho instituto es el de que las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente o violen los otorgados, serán suspendidas por disposición del mismo.

---

[8] Gámiz Parral, Máximo N Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas Editonal por UNAM México 1990 P 148

1.11. Código Fiscal de la Federación

A últimas fechas las Modificaciones a la Resolución de la Miscelánea Fiscal para 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición del artículo 32-D al Código Fiscal de la Federación en el que se establece, que los contribuyentes con quienes se pretenden celebrar contratos deberán manifestar por escrito bajo protesta de decir verdad que han presentado en tiempo y forma las declaraciones del ejercicio por impuestos federales correspondientes a sus tres últimos ejercicios fiscales, así como que han presentado las declaraciones de pagos correspondientes a 1998 y 1999 por los mismos impuestos.

1.12 Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

La Obra Pública se encuentra regida por diversas leyes que son de carácter administrativo, las cuales son de aplicación inmediata no obstante en la práctica de la contratación de la Obra Pública que realiza la Administración Pública, pueden surgir algunos inconvenientes que no estén previstos en las leyes que de alguna forma regulan la contratación o en este supuesto, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, aplicable supletoriamente, esto quiere decir, en forma sencilla, que cuando exista algún problema sobre la aplicabilidad de la Ley de Adquisiciones y Obras

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA

El proceso de licitación como ya lo mencionamos anteriormente, se fundamenta principalmente en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual contempla mencionándose en términos muy generales, las bases en las que la administración pública centralizada se sujetará, en cuanto a la contratación de obra pública que realicen, ya sea por adjudicación directa o por licitación pública mediante convocatoria pública, esto con la finalidad de que el Estado obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento.

2.1 Concepto

Se podría considerar que Licitación Pública es sinónimo de concurso, de subasta o remate con algunas características propias que marcan la diferencia entre una y otra.

Aunado a lo anterior, en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, contiene el procedimiento de licitación para la contratación de obra pública, los requisitos y condiciones que deberán cumplir tanto los interesados en participar, como los responsables de llevarlo a cabo; es importante señalar que previo al inicio del procedimiento de la

contratación, las dependencias y entidades deberán contar con la disponibilidad presupuestal autorizada para cubrir el costo de la obra que habrá de licitarse o de adjudicarse, según sea el caso, sino hay disponibilidad presupuestal, se estaría incumpliendo con la Ley.

"CONCURSO PÚBLICO. I. El concurso público en doctrina, es una de las condiciones que impone el Estado a sus co-contratantes cuando pacta con ellos la contratación de una obra pública, el suministro o la entrega de bienes muebles que se consideran necesarios para la prestación de los servicios inherentes a las funciones del Estado. Los contratos administrativos, desde el punto de vista teórico, invocan frecuentemente al concurso, entre los procedimientos que deben cumplirse para poder contratar con el Estado. El nuevo artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena expresamente que el procedimiento de la licitación pública, para la adjudicación del contrato, sea una condición previa para que el Estado cuente con las mejores ofertas en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás alternativas que favorezcan a sus fines, cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realice. El propio ordenamiento constitucional precisa

que las licitaciones se realizarán, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado".[9]

Toda licitación se inicia con una convocatoria, en la cual la convocante previamente deberá haber realizado la planeación, programación y presupuestación, indispensables para que se lleven a cabo las obras públicas, definiendo dentro de cada concepto las prioridades determinadas mediante programas a fin de preveer los recursos financieros que se requieran para cubrir el costo de las obras, en tal sentido, y con la finalidad de abordar el principal tema de este capítulo, se considera necesario hacer de manera breve los comentarios desde su planeación hasta la adjudicación del contrato.

2.2 Programación

El Gobierno Federal debe realizar fuertes erogaciones de gran importancia para responder a las demandas de bienestar de las Unidades Administrativas y de la sociedad cuando aquellas obras que realicen inciden directamente para beneficio de la población, o bien para satisfacer necesidades de infraestructura que permiten alcanzar las metas de crecimiento de la actividad económica, la relevancia de los aspectos que debe atender el sector público obliga a no derrocharlas.

---

[9] Hernández Espíndola, Olga Diccionario Jurídico Mexicano Editorial Porrua, S A México 1995 P 581

Para mejorar el nivel de vida de los Mexicanos, las dependencias de la administración pública proponen y sugieren metas de planeación y programación para atender demandas prioritarias de bienestar social como son: seguridad pública, educación, salud, asistencia social, vivienda, mismas que se incorporarán al Plan Nacional de Desarrollo.

La Administración Pública y las entidades, deberán definir prioridades acordes a los objetivos y metas trazadas a nivel Secretarial en función de la asignación presupuestal calendarizada, una vez realizada esta situación de planeación, programación y presupuestación, se considera oportuno hacer referencia al desarrollo de la licitación iniciando a través de lo más elemental en cada una de sus etapas, mismas que a continuación señalamos:

2.3. Licitación

Como ya se comentó anteriormente en la hoja ii, tercer párrafo de la introducción de este trabajo, la Licitación puede ser sinónimo de subasta remate y concurso En el Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, el concurso es el "Procedimiento en el cual se permite una amplia participación de los oferentes de mercancías, materias primas o bienes y servicios que adquiere el Sector Público. A través de el, los diversos proveedores o contratistas se enteran de las bases del concurso, de los precios y otras

condiciones ofrecidas por todos los que intervienen, así como de la forma en que adjudican los pedidos o contratos correspondientes "[10]

El procedimiento de licitación pública podrá ser:

Por licitación pública, o

Por invitación restringida

Licitación Pública.- se realiza mediante la publicación de convocatorias, con la finalidad de que libremente los interesados en participar presenten proposiciones solventes en sobres cerrados para elegir dentro de éstas, a aquella propuesta que asegure al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes que se establecen en la normatividad vigente; tal y como lo establecen los artículos de la Ley y el Reglamento

Las Licitaciones Públicas podrán ser Nacionales ó Internacionales para este caso en particular únicamente nos referimos a las de carácter:

---

[10] Subsecretaria de Egresos S H C P - Glosario de Terminos mas usuales en la Administracion Pública Federal - TIEV Hacienda - Mexico, 1998 P 98

Nacional.- siendo aquellas en las que exclusivamente podrán participar personas físicas y morales de nacionalidad mexicana

Emilio Chuayffet comenta que "Según estas bases, los concursos 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 que jurídicamente constituyen un acuerdo conjunto de los Secretarios de Obras Públicas y de Patrimonio Nacional- exigen, sin que la LICOP lo haga, que en los concursos participen exclusivamente personas físicas o morales mexicanas, excepto cuando por financiamientos externos, técnicas especiales de construcción u otras razones justificadas, se deba aceptar la presencia de concursantes extranjeros.

La norma 11 dispone que puede exceptuarse total o parcialmente la aplicación de las Bases y Normas, en los casos de urgencia, oportunidad, economía, eficiencia y modalidad de la inversión."[11]

---

[11] Chuayffet Chemor Emilio - Introduccion al Derecho Mexicano, Tomo I, Edita UNAM México, 1981 P 326

Convocatoria de Obra Pública

Es un evento fundamentado Constitucionalmente, mediante el cual se invita a las personas físicas o morales a participar en la ejecución de trabajos de obra pública a través de concurso sujeto a ciertas bases, lineamientos y normas con las que se pretenden dar la debida transparencia a las actividades que se realizan durante los diversos actos de la licitación, debiendo quedar fundadas y motivadas cada una de las decisiones que emita el representante de la dependencia.

Las convocatorias, podrán referirse a una o más obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, o en un diario de mayor circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser ejecutada la obra y contendrá:

I. Denominación o razón social de la convocante.

II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones.

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

IV. La indicación de si es Nacional o Internacional la descripción general de la obra

V Fecha estimada del inicio y terminación de los trabajos.

VI La experiencia o capacidad técnica y financiera.

VII. Porcentajes a otorgar por concepto de anticipos.

VIII Criterios generales.

Bases de Licitación Pública

Cabe hacer mención de que en la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se establecen los datos o requsitos que deberá contener la documentación a la que se le denominará Bases del Concurso, mismas que las unidades administrativas contratantes deberán proporcionar como soporte y apoyo para aquellas personas interesadas, a fin de que puedan desarrollar su proposición, y participar en el procedimiento de licitación de la obra.

Dichas bases se pondrán a disposición de los interesados para consulta o compra, según determine la dependencia 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. Denominación o razón social de la convocante.

II. Poderes que deberán acreditarse fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases, fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato.

III Causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación.

IV El idioma o idiomas e que podrán presentarse las proposiciones

V. Ninguna de las condiciones, podrán ser negociadas.

VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación.

VII Catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo

VIII. Relación de materiales y equipo de instalación permanente.

IX. Importe autorizado

X. Experiencia, capacidad técnica y demás requisitos.

XI. Forma y término de pago de los trabajos.

XII. Datos sobre la garantía de seriedad, forma y términos del o anticipos que se concedan y ajuste de costos.

XIII. Lugar, fecha y hora.

XIV. Información específica, la obra que podrán subcontratarse

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

XVI. Inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación.

XVII. Modelo de contrato, y

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

Presentación y Apertura de Proposiciones

El acto de prestación y apertura de proposiciones deberá ser presidido por un representante designado por la unidad administrativa, auxiliado por el personal capacitado jurídica, administrativa, contable y técnicamente, pudiendo asistir los representantes que señala la Ley a efecto de atestiguar la seriedad y transparencia del acto. Por tal motivo es importante que los representantes de las unidades administrativas, así como, las personas interesadas en participar y que deban de asistir al acto, deberán tomar todas las previsiones necesarias para llegar puntualmente e iniciar dicho acto.

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 la 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.

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 hubieran omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la unidad administrativa, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación:

II. Los licitantes y los servidores públicos de la unidad administrativa 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 desechados, y quedarán en custodia de la propia unidad administrativa, quien informará la fecha,

lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. durante este período, la unidad administrativa 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 lo 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 señalarán 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 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:

Evaluación de Propuesta:

Una vez recibidas las proposiciones se inicia el proceso de evaluación cuya finalidad es la de comparar y calificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación a fin de determinar la conveniencia de todos y cada uno de los elementos que la integran para llevar a cabo su ejecución dentro del plazo solicitado, considerando las características, especificaciones y calidad de los materiales requeridos por la convocante.

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 resultaré 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. Se emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que se hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas

Fallo:

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 unidades administrativas podrán optar por comunicar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes.

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, 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.

Las Unidades Administrativas 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 nueva convocatoria.

Adjudicación

La adjudicación del contrato obligará a la Unidad Administrativa 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 a favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado y la unidad administrativa 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 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 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 unidad administrativa no firmare el contrato respectivo, sin incurrir en responsabilidad, podrá determinar no ejecutar la obra, en tal supuesto, la unidad administrativa 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 relacione directamente con la licitación de que se trate

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de obra pública no podrán cederse en forma parcial o total a favor de cualesquiera 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 unidad administrativa de que se trate.

La adjudicación se formaliza mediante el acto de firma del contrato correspondiente el cual deberá contener los requisitos a sujetarse y se podrán detallar o aclarar otras condiciones siempre y cuando, estas no lesionen los intereses del estado.

Garantías

Quienes participen en licitaciones o celebren contratos en los términos de la ley de adquisiciones y obras públicas·

1. Garantizarán la seriedad de sus propuestas a través de cheque cruzado expedido por el mismo, con cargo a cualquier institución de crédito

2. Fianza otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada.

Las garantías que deban otorgarse conforme a la ley de adquisiciones y obras públicas se constituirán a favor de la tesorería de la federación.

La convocante conservará en custodia la garantía hasta la fecha en que se de a conocer el fallo, devolviéndolas en dicho acto a los participantes, excepto aquella que corresponda a quien se le haya adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el contratista constituya la garantía del cumplimiento del contrato correspondiente.

El monto de la garantía de seriedad será por el 5% de la proposición.

La garantía que se otorgue para el cumplimiento del contrato se constituirá el 10% del importe total de la obra contratada, debiendo se presentada dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que el contratista reciba del fallo de adjudicación. su vigencia será durante la ejecución de la obra y de un año, contado a partir de la fecha de recepción de los trabajos.

La contratante deberá otorgar dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que se reciba copia de fallo o adjudicación las garantías por la totalidad del monto de los anticipos

Anticipos y Amortización

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, L.A.O.P , 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 articulo 70, L A.O.P., salvo los que se celebren conforme al último párrafo del mismo, ni para los importes resultantes de los ajuste 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 L A.O.P.

Ejecución de la obra

La ejecución de la obra contratada deberá iniciarse en la fecha señalada, y para ese efecto, la unidad administrativa contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo El

incumplimiento de la unidad administrativa, prorrogará en igual plazo la fecha originalmente pactada de terminación de los trabajos

Estimaciones de la obra

Las estimaciones de trabajos ejecutados, a más tardar, se presentarán por el contratista a la unidad administrativa por períodos mensuales, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse por parte de la unida administrativa, 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.

Ajustes de costos

Cuando, ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, que determine un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos podrán ser revisados,

atendiendo a lo acordado por las partes en el respectivo contrato El aumento o reducción correspondiente deberá constar por escrito

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

El procedimiento de ajuste de costos deberá pactarse en el contrato y se sujetará a lo siguiente:

I. Los ajustes se calcularán a partir de la fecha en que se haya producido el incremento o decremento en el costo de los insumos respecto de la obra faltante de ejecutar, conforme al programa de ejecución pactado en el contrato o, en caso de existir atraso no imputable al contratista con respecto al programa vigente.

Cuando el atraso sea por causa imputable al contratista, procederá el ajuste de costos exclusivamente para la obra que debiera estar pendiente de ejecutar conforme al programa originalmente pactado;

II. Los incrementos o decrementos de los costos de los insumos, serán calculados con base en los relativos o el índice que determine la secretaría Cuando, los relativos que requiera el contratista o la contratante no se encuentren dentro de los publicados por la Secretaría, las unidades administrativas procederán a calcularlos conforme a los precios que investiguen, utilizando los lineamientos y metodología que expida la Secretaría;

El ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las estimaciones correspondientes, deberá cubrirse por parte de la unidad administrativa a solicitud del contratista a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que la unidad administrativa resuelva por escrito el aumento o reducción respectivo.

En caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la unidad administrativa a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la ley de ingresos de la federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del contratista.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la ley de ingresos de la federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la unidad administrativa.

Cabe hacer mención que todo lo mencionado deberá pactarse en los contratos respectivos

Modificaciones al contrato

Las unidades administrativas podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos de obra pública mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original.

CAPÍTULO III

ANALISIS DEL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA

Al tratar el presente capítulo, se hace referencia a algunos autores de renombre que por sus estudios e investigaciones jurídicas ocupan un lugar preferente dentro del ámbito de la sociedad jurídica, desde luego, la finalidad de invocar otras opiniones, es con el afán de enriquecer y fundamentar indiscutiblemente el presente trabajo, sin pretender dejar de reconocer a otros muchos juristas de reconocida capacidad. En este sentido, tenemos que los tratadistas Benigno Ildarraz y Alberto R. Zarza Mensaque, señalan que "los contratos administrativos propiamente dichos, son aquellos que nacieron regidos por normas del derecho privado, pero que luego, a través del tiempo y en razón del poder protagónico que adquiere el gobierno en el proceso social, van adquiriendo características propias, apartándose de la regulación específica del derecho privado y sometiéndose a normas del derecho público".[12]

Cabe destacar que este trabajo se orienta en principio al ámbito del procedimiento de la contratación de la obra pública en la administración pública federal motivo por el cual enunciaremos algunas definiciones, específicamente relacionadas con el contrato de la obra pública, es decir a través del procedimiento que se utiliza frecuentemente para satisfacer las necesidades en el

[12] Ildarraz, Benigno Curso de Derecho Constitucional y Administrativo Ediciones de Macchi Argentina P. 406

desempeño de las actividades, lo que redunda en beneficio de la propia administración y de la sociedad para ofrecer un mejor servicio

3.1. NATURALEZA JURÍDICA

De conformidad con lo establecido por el artículo 134 Constitucional y la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Administración Pública Federal podrá celebrar contratos tanto con personas físicas como con personas morales, asimismo, se hace la distinción de que los contratos celebrados con particulares, se rigen por las leyes constitucionales y administrativas, en este sentido, sería conveniente hacer alusión a la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por el Estado. Sobre este particular el maestro Gabino Fraga menciona en su obra que Andrés Serra Rojas, también señala que "podría, en primer término, pensarse en una solución consistente en considerar que esos contratos tienen una naturaleza peculiar en razón de que en ellos una de las partes contratantes es el estado, ya que la competencia de la administración y de sus agentes se regula, no por la ley civil, sino por leyes constitucionales y administrativas; porque, además, estas últimas prescriben requisitos de forma, solemnidades especiales distintas de las que exigen las leyes civiles y, finalmente, porque las mismas leyes especiales de la administración imponen a ésta serias restricciones en cuanto a los objetos que puedan ser materia de contratación"[13]

[13] Fraga Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrua, S A México 1975 P 402

Continua el maestro Fraga citando lo que Serra Rojas menciona sobre este tema " si pues no basta que el estado intervenga para que se califique la naturaleza jurídica del contrato, debemos buscar otro elemento que sirva para distinguir las dos categorias en que la doctrina más generalmente aceptada agrupa los contratos que el estado celebra: contratos civiles y contratos públicos o administrativos.

El criterio para hacer la distinción entre esas dos categorías es de los más discutidos e imprecisos, pues varía desde la equiparación sustancial de las dos clases de contratos, con sólo diferencias de carácter formal o externo hasta la negativa de que el llamado contrato administrativo sea realmente un verdadero contrato.

La distinción entre contratos civiles y contratos administrativos tiene importancia para nosotros para señalar doctrinalmente el régimen que a cada uno conviene.

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

La afirmación anterior podría conceptuarse como la correcta solución del problema que venimos estudiando, puesto que ella implica un criterio preciso para hacer la distinción de las dos categorías de contratos que puede celebrar la administración: los contratos civiles y los administrativos; los primeros, sujetos al régimen de derecho civil aplicable a las relaciones privadas, y los segundos a régimen jurídico diferente".[14]

Aunado a lo anterior, y con el fin de retomar otras opiniones, José Canasi nos dice que "sin pretensiones de agotar el distingo dogmático, ya que existen numerosas doctrinas que dividen a las juspublicistas y administrativistas, haremos un esquema de esos criterios divergentes: así, para algunos autores no existen contratos de administración procede siempre por medio de actos unilaterales, requiriendo, en algunos casos, el mero asentamiento de adhesión del particular".[15]

Continúa mencionando Canasi que "una de las tendencias considera que todos los contratos que celebre la administración pública, están sometidos a las normas del derecho privado, por lo tanto, niegan la existencia de los contratos administrativos".[16]

---

[14] FRAGA, Gabino Op Cit P 403
[15] Canasi, José Derecho Administrativo Vol II Parte Especial Editorial de Palma Buenos Aires 1974 P 436
[16] Canasi, José Op Cit P 436

Serra Rojas, menciona que "el contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la administración pública y por la otra 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 en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado".[17]

3.2. DIVERSOS CONCEPTOS

El contrato de obra pública, como un instrumento jurídico en la Administración Pública Federal, ha tenido cada día mayor importancia, en virtud que es un medio para formalizar las necesidades que requiere el gobierno federal, así como un medio de sus inversiones, esto es, una forma de controlar los recursos presupuestales que se destinan a la obra pública, volumen representativo desde el punto de vista del presupuesto de egresos de la federación, documento que en la actualidad es de un uso frecuente y generalizado de la administración pública federal, el cual se encuentra sujeto a las leyes administrativas y aquellas disposiciones que son de aplicación supletoria.

Con la finalidad de tener un panorama más general sobre el contrato de obra pública, como un instrumento jurídico, es oportuno citar algunas otras opiniones de tratadistas prestigiados en la materia, mencionando en primer

[17] Serra Rojas, Andres Op Cit P 527

término al maestro Miguel Acosta Romero, para quien el contrato "es 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. Siempre deberá constar por escrito".[18]

Así, para José Canasi el contrato de obra pública se define como "todo contrato que celebra la administración pública con interpósita persona, para la realización de una obra pública o un trabajo público, mediante el pago de una suma de dinero y conforme a las prescripciones establecidas en la ley y el correspondiente pliego de condiciones".[19]

Para Eduardo García Maynes "los contratos obligan a las partes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conformes a la buena fe, al uso o a la ley".[20]

Así tenemos que Andrés Serra rojas, define al contrato de obra pública diciendo que "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 que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del

---

[18] Acosta Romero, Miguel, Teoria General del Proceso, Derecho Administrativo, Editorial Porrua, S A México, 1981 P 520
[19] CANASI, Jose Op Cit P 436
[20] García Maynez, Eduardo Dialogos Jurídicos Editorial Porrua, S A Mexico 1991 P 79

subsuelo por cuenta de la administración a cambio de un precio"[21] De manera complementaria, Serra rojas, define a la obra pública de la manera siguiente "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 destine al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general"[22] Es importante decir que las obra públicas actualmente se realizan en inmuebles tanto de propiedad federal como de propiedad particular, pero sin embargo, en estos últimos como los primeros, tienen el mismo fin.

Otra opinión en cuanto al contrato de obra pública es a la que hace referencia Serra Rojas en su libro y menciona que para Manuel María Diez (Derecho Administrativo, Tomo II, Pag. 27, 1967) nos dice: que es aquél 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 a abonar al dueño de la obra, vale decir, el estado".[23]

---

[21] Serra Rojas, Andrés Op Cit P 661.
[22] Loc Cit Andres Serra Rojas Op Cit P 662
[23] Ibid P 662

Para Alfonso Nava Negrete, "el contrato de obra pública, es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos y por ende participa de las características generales esenciales de éstos En principio, es un contrato administrativo que tiene por objeto la realización de una obra pública y es el concepto de ésta el que le tipifica e individualiza frente a los otros contratos administrativos".[24]

De tal manera que el contrato de obra pública es un contrato del Estado cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra material sobre bienes muebles o inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivos y mediante la entrega de un precio al cocontratante. Es a grosso modo, un contrato en que el cocontratante de la administración se compromete a la presentación de un servicio a cambio de un precio.

Asimismo, Nava Negrete cita a Laubadere, dice: "el contrato de obras públicas es un contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario, ejecutar un trabajo público mediante el pago de un precio".[25]

---

[24] Nava Negrete, Alfonso Diccionario Jurídico Mexicano Editorial Porrua, S A Mexico 1995 P 706
[25] IDEM Op Cit P 706

3.3. ELEMENTOS DEL CONTRATO

El contrato de obra pública como ya se menciono anteriormente se encuentra regido por las leyes administrativas y en su caso, por las disposiciones aplicables supletoriamente, en este sentido, nos referiremos una y exclusivamente a las primeras, ya que inciden directamente en su elaboración, es importante señalar que dentro del marco legal que rige al contrato de obra pública, se encuentra el **oficio-circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios; a precio alzado y de servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1986, por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.**

No obstante, que los modelos de referencia no han sido modificados durante el tiempo de su expedición a la fecha, también es cierto que siguen conservando sus características y elementos principales, acordes a la actualidad, ya que se trata de modelos que pueden ser sujetos de ser enriquecidos con la información que se considere sea la más conveniente o necesaria para un determinado tipo de obra, sin embargo siempre será importante destacar algunos de los muchos criterios y pensamientos que existen en torno al contrato de obra pública.

Gabino Fraga señala lo siguiente: "por la ley de 24 de diciembre de 1965 se establecieron normas para la celebración y vigilancia de los contratos de obras públicas, previniéndose que éstas se ejecutarán mediante contrato o por administración directa (art. 4°), que sólo podrán celebrarse contratos de obras con las personas inscritas en el padrón de contratistas del gobierno federal (artículo 5°), que todos los contratos deben celebrarse sobre la base de precios unitarios (art 10), que para la ejecución por administración directa se requiere contar con la autorización de la secretaría de la presidencia para realizar la inversión respectiva (art 15); que las secretarías de obras públicas y del patrimonio nacional dictarán las bases y normas a que se ajustarán la realización de la subastas para la adjudicación de los contratos y que la segunda de ellas vigilará la celebración de las subastas y la contratación y ejecución de las obras (arts. 13 y 14); que los contratos de obra que se celebren con violación a las disposiciones de esa ley serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno (art. 37)."[26]

Por otra parte, Andrés Serra Rojas señala que "al estudiar los elementos del acto administrativo, hemos hecho referencia a ello señalando su contenido y su relación con el orden jurídico.

---

[26] Fraga Gabino Op Cit P 410

El contrato administrativo es uno de los más importantes actos administrativos y en ellos concurren sus elementos básicos y sus elementos circunstanciales.

Los elementos básicos del contrato son:

a) los sujetos del contrato. uno de los elementos de la relación necesariamente ha de ser la administración pública, de acuerdo con el artículo° de la ley de obras públicas.

b) Competencia y capacidad, de acuerdo con los textos legales citados y las leyes que fijan la competencia de cada uno de los órganos administrativos.

c) Consentimiento, son las propias leyes administrativas las que señalan cual es el órgano que puede comprender a la administración pública.

d) Por lo que se refiere a la forma, ésta debe ser escrita y ante un notario público.

e) el objeto de los contratos administrativos está subordinado estrictamente a las leyes, y sus caracteres deben deducirse de las mismas.

Todos esos elementos se encuentran subordinados a un régimen general de derecho público contenido en las diversas leyes administrativas, a las cuales hemos hecho referencia con anterioridad.

También en ellos encontramos para determinar los elementos circunstancias, tales como el plazo, la conmutabilidad, intransferibilidad, licitación, garantías y sanciones"[27]

Independientemente a lo antes mencionado, no podemos dejar de destacar el oficio circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios; a precio alzado y de servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1986, por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente desaparecida por fusión con otras dependencias, las cuales se reclasificaría las funciones y atribuciones que venía desempeñando la Ex-Secretaría de Programación y Presupuesto, no obstante lo anterior, haremos referencia a los elementos del contrato a base de precios unitarios y tiempo determinado, ya que estos modelos son la base para muchos en materia de obra pública.

---

[27] Serra Rojas, Andres Op Cit P 665

En principio tenemos que el contrato inicia con el rubro, es decir, el párrafo donde se anotan a las personas físicas o morales que celebran el contrato, a sus representadas y el carácter que tienen en estas para suscribir el contrato, asimismo se establece como se le denominará en cada una de las cláusulas

Después del rubro, continuamos con la parte de las declaraciones, en este apartado normalmente contiene las atribuciones o facultad que tiene el representante de la dependencia, datos generales en cuanto a nombramiento, domicilio de la dependencia, información sobre la autorización de la inversión y del fundamento para adjudicar el contrato.

En cuanto a las declaraciones del contratista se menciona sobre la capacidad jurídica para contratar, poder o poderes que lo acrediten para suscribir contratos a las personas físicas o morales denominadas contratistas, así como su domicilio y que conocen los requisitos, leyes y reglamentos bajo los cuales se contrata.

Continuamos con el apartado de las cláusulas que en el modelo al que hacemos referencia contiene, en términos generales, lo siguiente:

En la primera Cláusula, se hace referencia al objeto del contrato, en donde se encomienda al contratista y este se obliga a realizar equis trabajo hasta su conclusión de acuerdo al ordenamiento existente La segunda cláusula únicamente hace mención al monto total del contrato, la tercera, al plazo de ejecución contratado, esto es inicio y término de los trabajos con fechas.

La cláusula cuarta establece que la dependencia se obliga a poner a disposición del contratista el inmueble o inmuebles que son objeto de los trabajos, así como los permisos, licencias y autorizaciones que se requieran para su realización En la quinta se estipula el anticipo que recibiría el contratista para iniciar los trabajos y para la compra de material permanente y de equipo, dicha cantidad no podrá exceder del porcentaje señalado en la propia Ley ó Reglamento de la Ley de Obras Públicas, mencionándose la forma de amortización del anticipo en el mismo.

La cláusula sexta se refiere a la forma de pago, la cual comúnmente es a través de estimaciones que no podrán abarcar periodos mayores a un mes, serán presentadas por el contratista a la residencia de supervisión dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte, cuando no se presenten, se incorporarán en la siguiente estimación para que inicie trámite de pago.

En la cláusula séptima, se establece la garantía del cumplimiento del contrato y la correspondiente a los anticipos que le fueron otorgados, al contratista

En la octava, se estipula la revisión y ajuste de costos que integran los precios unitarios pactados en contratos, dicha revisión se llevará a cabo cuando ocurran circunstancias imprevistas de orden económico que determinen un aumento o reducción de 5% o más de los costos de los trabajos aún no ejecutados al momento de ocurrir dicha contingencia, es importante señalar que se deberán establecer los procedimientos bajo los cuales se realizarán las revisiones o ajustes.

Cláusula novena cláusula, se refiere a que la recepción de los trabajos podrá ser total o parcial, de acuerdo a lo programado, o bien, conforme a los requisitos, lineamientos y plazos establecidos por la Ley de Adquisiciones y Oras Públicas.

Asimismo, reservándose el derecho de reclamar la dependencia por trabajos mal ejecutados o faltantes, en el entendido de que, será susceptible de recibir parcialmente aquellos trabajos terminados y que sean identificables y susceptibles de utilizarse.

En la décima cláusula - el contratista se compromete a nombrar a un representante antes de iniciar los trabajos, el cual su estancia será permanente, obrará como superintendente de construcción por parte del contratista y tendrá poder amplio y suficiente para la toma de decisiones en lo relativo al cumplimiento del contrato, reservándose la dependencia.

La dependencia, se reserva el derecho de su aceptación que podrá ejercer en cualquier momento.

La cláusula décima primera, se refiere a la relación laboral que existe entre el personal del contratista como patrón, siendo el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y de trabajo que rigen en la materia, liberando a la dependencia de cualquier responsabilidad o reclamo que los trabajadores del patrón presentaron en contra de la dependencia.

La décima segunda.- Se establece la responsabilidad del contratista en cuanto a que los materiales y equipos utilizados en los trabajos motivo del contrato, que cumplan con las normas de calidad establecidas, a que las partes de la obra se efectúen a satisfacción de la dependencia, de igual forma, a responder por su cuenta y riesgo, de los defectos y vicios ocultos, de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia se lleguen a causar a la

dependencia o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía de cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma

El contratista se obliga a no ceder a terceras personas física o morales sus derechos y obligaciones derivados del contrato, así como, los derechos de cobro, sin previa aprobación expresa, y por escrito en términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La décima tercera, en este espacio se contemplan la aplicación de penas convencionales para las partes que no cumplan con cada una de las obligaciones del contrato, es decir por no ejecutar los trabajos conforme al programa de obra aprobado, el porcentaje quedará a cargo de la dependencia se deberá establecer el procedimiento de aplicación.

Finalizaremos el presente capítulo señalando una expresión del maestro Ignacio Burgoa que dice "ningún funcionario debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal de órgano estatal que

representa Por ende, si el funcionario público cualquiera que sea su categoría y *la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público"* [28]

[28] Burgoa, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrua, S A Mexico 1991 P 552

CAPÍTULO IV

LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la actualidad se hace patente la necesidad de contar con una administración eficiente, acorde con la evolución y modernidad del país, en materia de obra pública, es indispensable revisar los procedimientos de selección y de adjudicación de los contratos de obra pública que nos permitan implementar los mecanismos que nos conducen a evaluar adecuadamente la eficiencia, siempre buscando el beneficio de la Administración Pública y por ende de los particulares a los que de alguna forma se les brinda un servicio en suma, nuestro propósito de este trabajo, hacer una efectiva simplificación de los procedimientos vigentes.

No obstante, que se han establecido algunas modificaciones a últimas fechas dichas medidas, no han sido del todo convincentes sobre todo para mi, que de alguna forma he convivido con esta materia, por lo que la simplificación administrativa decitada en años anteriores, consideramos que no ha sido debidamente interpretada, por las instituciones que están sujetas a dicho procedimiento, como por los que actualmente la llevan a cabo, ya que, cuando menos de acuerdo a mi experiencia, se considera que estos procedimientos puedan ser susceptibles de mayor simplificación, esto si, teniendo en cuenta las

necesidades y grado de dificultad de cada uno de los trabajos, no obstante es importe destacar que en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de febrero de 1989, se publicó el "ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA EJECUCIÓN, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL", dicho acuerdo consta de 8 artículos, de los cuales consideramos mencionar las que a nuestro concepto son más importantes de acuerdo a las características de este trabajo, que para efectos de puntualizar, tenemos lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá presentar a la consideración del Ejecutivo Federal, a más tardar el 28 de febrero de 1989, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, previa consulta con las dependencias y entidades cuyas atribuciones y funciones se relacionan con el contenido de dicho programa.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal deberá establecer las medidas específicas, los compromisos concretos y las

acciones inmediatas y mediatas de simplificación que en el ámbito de las atribuciones u objeto de las propias dependencias y entidades se llevarán a cabo durante 1989.

En el mes de octubre de cada año, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación informará al Ejecutivo Federal de los resultados obtenidos al respecto, propondrá medidas correctivas y le presentará las acciones que deban instrumentar las dependencias y entidades en los años subsecuentes.

ARTÍCULO TERCERO - El programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal que con motivo de lo dispuesto por este acuerdo se presente a la consideración del Ejecutivo Federal, deber contemplar acciones relativas, principalmente, a:

Las relaciones hacia el interior de cada dependencia o entidad, entre dos o más dependencias o entidades y las que se den entre las dependencias y entidades;

I. Las relaciones entre el sector público y los particulares, en lo que se refiere a simplificación de sistemas y procedimientos, con excepción e aquéllas que se rijan por el marco regulatario de la actividad económica,

cuya revisión tendrá a su cargo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

II. La simplificación de la normatividad correspondiente al gasto público federal, y

III. El fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales. Asimismo se deberá propiciar, en aquellos casos en que sea procedente conforme a la ley, la transparencia a los estados y municipios de aquellas funciones que hayan sido objeto del proceso de simplificación.

ARTÍCULO CUARTO - Dentro del marco del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal y con la finalidad de dar cabal cumplimiento a sus objetivos, se podrán instrumentar acciones a través de comisiones y programas específicos que por su importancia lo requieran.

ARTÍCULO QUINTO.- Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, serán responsables, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, de ejecutar oportuna y eficientemente las

medidas y acciones que acuerde el Ejecutivo Federal, al aprobar el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO SEXTO.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará y evaluará el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal así como las acciones que se instrumenten a través de comisiones y programas específicos.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación difundirá el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, así como, periódicamente, los resultados de su ejecución, con el fin de que la ciudadanía esté debidamente informada a este respecto.

ARTÍCULO OCTAVO.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación queda facultada para interpretar a efectos administrativos el presente ordenamiento, así como para dictar las disposiciones que se requieran para su correcta aplicación y cumplimiento.

4.1. EVALUACIÓN E IMPACTO

Se considera oportuno hacer referencia a la importancia que se dio al acuerdo antes mencionado a fin de que se implementarán las acciones

correspondientes, mismas que de conformidad con lo señalado en el artículo 134 Constitucional, específicamente en cuanto a los criterios de eficiencia, eficacia y honradez, así como para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad demás circunstancias pertinentes.

Bajo este contexto, y de acuerdo a la experiencia que se ha obtenido en la contratación de obra pública, durante el desarrollo de mi trabajo, es de destacar que el procedimiento para llevar a cabo la contratación de obra pública, cuando menos en la Dependencia, donde he prestado mis servicios no ha habido cambios significativos, no obstante, que se ha reformado la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como se han publicado diversas disposiciones que han quedado vigentes y que en su caso, se incorporaron a la ley, así como otros lineamientos.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública tienen la obligación de elaborar sus respectivos programas de obra pública, mismas que deben ser acordes con su respectivos presupuestos considerando los objetivos y metas de cada Dependencia.

La contratación de la obra pública implica acciones previas y posteriores a su ejecución, en obras urgentes que, así se podrían considerar, como obras que

por sus características tienen matiz de conservación, mantenimiento, de los servicios relacionados con la misma, así como las principales de infraestructura que tenga por objeto diseñar, proyectar, calcular, o bien exploración, localización y perforación en términos generales todos aquellos de naturaleza análoga, es importante señalar que estos últimos se refieren a obras más especificas y de otras características, que a fin de cuentas es una situación más especial sobre estos trabajos, no obstante todos se llevan a cabo bajo el mismo procedimiento de licitación para la asignación y adjudicación del contrato, es por ello, que a nuestro criterio y de conformidad con el propio artículo 10 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en el que se menciona que "Los titulares de las dependencias, los órganos de Gobierno de las entidades y los directores de estas últimas, serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades". Por la vivencia que he tenido con esta materia y que en comparación con otras dependencias que la han ejecutado, cuando menos esta circunstancia, o sea en este tipo de obra pública que es el mantenimiento de obra urgente debe existir una congruencia especifica entre una dependencia y otra de acuerdo al tipo de obras podríamos sugerir simplificar determinadas acciones que nos conllevarán a agilizar los procedimientos de licitación, contando para esto con las características, económicas, técnicas, y

desarrollo que justifiquen las sugerencias, para este caso en especial, nos referimos aquéllos trabajos que son considerados obra pública y que por sus características en su momento podrían cambiar algunos puntos en el procedimiento para su adjudicación con la idea de que todos los interesados en participar tenga la oportunidad de hacerlo de conformidad con la normatividad, propiciando el fortalecimiento por dependencia de acuerdo a su situación de calendarización de los recursos económicos y de los programas de ejecución de los trabajos previstos para cada ejercicio.

Por otra parte, para Ricardo Soto Pérez menciona que otra forma de organización administrativa "es la descentralización, que consiste en transferir, a diferentes corporaciones, parte de la autoridad que antes ejercía el Estado".[29]

Por lo antes mencionado, se podría concluir que pocos han sido los avances en materia de simplificación administrativa en lo correspondiente a la licitación de la obra pública de la Administración Pública Federal, si tomamos en consideración que esta Secretaría, junto con otras tienen la iniciativa para simplificar el procedimiento de adjudicación por lo que su evaluación e impacto de la misma, no ha sido conforme a las previsiones que se pretenden en esta

[29] Esfinge, S A de C V México 1991 P 106

materia, cuando menos, esta opinión se basa en los días de trabajo y que su aplicación ha sido pobre, dentro del ámbito de jurisdicción donde desempeño mis labores, razones que me impulsan a realizar en las páginas posteriores observaciones a la Ley de Adquisiciones y obras Públicas, específicamente a cada uno de los artículos que inciden en el procedimiento de la Licitación, por lo cual se pretende plasmar lo establecido por la normatividad e inmediatamente después plasmar el comentario o comentarios a que haya lugar, claro que también consideramos que hay algunos puntos o artículos que no serán susceptibles de algún comentario.

4.2 Comentarios a diversos artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Es de gran importancia señalar que la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que fuera publicada el día 30 de diciembre de 1993 a través del Diario Oficial de la Federación, abrogó a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como a la Ley de Obras Públicas, ésta última para el desarrollo de este trabajo resulta primordial, ya que, la misma se enfoca a la materia de obras públicas.

La actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se conformó de aquellas leyes que se abrogaron, contemplando dentro de su contexto lo relativo al

procedimiento, tanto de Adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, como las prestaciones de los servicios; así como la obra pública y los servicios con esta.

Cabe hacer mención, que derivado de la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, en un principio su aplicación originó algunas confusiones a los servidores públicos que la aplicaban todavía, en la actualidad, y pesar de los diversos lineamientos y criterios que se han publicado para su aplicación, es notable para quien no la maneja cotidianamente, en tal virtud, existen opciones de servidores públicos sobre la conveniencia de volver a separar cada materia, esto es adquisiciones por un lado, y por otro, obra pública, a fin de que los servidores públicos encargados de aplicar la normatividad relativa a nuestro caso específico lo correspondiente a obra pública

En la Administración Pública Federal como todos sabemos, la contratación de la obra pública y de los servicios relacionados con la misma, se realiza con fundamento a la normatividad aplicable a la obra pública, no obstante, por la propia experiencia que se tiene sobre el trabajo desarrollado en esta materia, se podría decir que la normatividad existe y que el total de las disposiciones se publican a través del Diario Oficial de la Federación, a través de Decretos, Acuerdos, Lineamientos y Circulares, que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Otro punto que se debe considerar en la obra pública es el de que los terrenos o inmuebles objeto de obras de inversión sean propiedad del Gobierno Federal, Miguel de la Madrid en su libro Estudios de Derecho Constitucional menciona que "la Constitución Federal señala una serie de bienes que constituyen lo que se califica de dominio directo o propiedad de la nación".[30]

Las difusiones a las que nos referimos, ocasionalmente, por la estructura con que cuentan las áreas operativas, se envían a los Jefes de las mismas, quienes por cargas de trabajo, de organización o bien, por el tiempo en el desarrollo de sus actividades, no les dan la difusión correspondiente entre los servidores públicos que cotidianamente desarrollan trabajos de obra pública.

Por lo anterior, se considera conveniente señalar que las disposiciones emitidas por las diversas medios de publicación, se deberán hacer llegar a todo aquel servidor público que de una u otra forma realice alguna actividad relacionada con la obra pública, para tal efecto deberán compilar las disposiciones que han sido emitidas en los Diarios Oficiales de la Federación, así como aquellos criterios normativos derivados de consultas específicas a la propia Contraloría a fin de que tenga el apoyo necesario para el mejor desempeño.

---

[30] Madrid Hurtado de la Miguel Estudios de Derecho Constitucional Editora de Periódicos S C L La Prensa Mexico 1981 P 17

Es importante señalar que para Eduardo López Betancourt el concepto de Derecho Administrativo Mexicano "Es la rama del Derecho Público Interno que atiende de manera específica las normas por las cuales se regula la Administración Pública"[31]

A continuación y para una mejor comprensión del desarrollo de este trabajo, se propone indispensable citar textualmente el contenido de algunos artículos de la Ley, ya que haremos un breve comentario sobre los mismos únicamente lo relativo a la materia objeto de este trabajo que es la contratación de la obra pública ya que resultaría importantísimo para hacer el comentario

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Art. 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gastos, 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 contraten:

I. Las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República;

---

[31] Lopez Betancourt, Eduardo Manual de Derecho Positivo Mexicano Editorial Libros y Arte, S A de C V Mexico 1989 P 263

II Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;

Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal,

III El Gobierno del Distrito Federal;

IV Los organismos descentralizados y

V Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades para estatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren las dependencias o entidades, o entre entidades.

COMENTARIO

En este primer artículo se establecen los objetivos de la propia ley, el cual contempla tanto adquisiciones como la obra pública, dos materias distintas entre sí, pero a su vez, su asignación es mediante procedimientos similares, muy parecidos la adquisición incluye demasíados conceptos que en términos generales es desde inmuebles, muebles, vehículos, artículos de oficina como; mobiliario lápices, gomas, bolígrafos y demás artículos, conceptos estos muy diferentes a los que se manejan en la obra pública, la cual a criterio personal debería manejarse de manera individual, como hace muchos años lo contemplaba la Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

En el mismo artículo que estamos comentando, se establece la emisión de políticas, bases y lineamientos referentes a las materias, a las que hace atención este ordenamiento, esto es en mi opinión , que las políticas, bases y lineamientos deberán contener los criterios e interpretación que la propia dependencia, considera necesaria establecer para la unificación de criterios, los cuales deberán ponerse a consideración de la SECODAM, a fin de que emita su visto bueno para su aplicación.

Con la elaboración de estos documentos, también se podría agilizar los trámites de contratación separando los procedimientos, políticas, bases y

lineamientos para cada una de ellas. En este caso específico nos referimos exclusivamente al objeto de este trabajo, que es el procedimiento de contratación de la obra pública.

De manera similar al párrafo anterior, establece como excepción la contratación que se celebre entre dependencias con entidades o entre entidades, esto quiere decir que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no es aplicable a esos contratos.

Art 4.- Para los efectos de esta Ley se considera obra pública:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;

II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que

deban adquirirse; y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo;

III Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y, aquéllos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas o directa o indirectamente en la explotación de recursos;

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

VII Todos aquéllos de naturaleza análoga.

De igual manera que el artículo anterior, consideramos de gran importancia tener pleno conocimiento de cada uno de los conceptos que se manejan en la obra pública y en los servicios relacionados con la misma.

Art. 5.- La aplicación de esta Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados.

COMENTARIO

De alguna forma, la interpretación que se desprende de este artículo quinto, es de que independientemente de que exista algún tratado con otro país, la contratación realizada estará sujeta a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Art. 6.- Solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados.

COMENTARIO

Únicamente se aplicará esta Ley a Entidades Federativas, cuando contraten con cargo parcial o total conforme a los convenios que tenga celebrados con el Gobierno Federal

Art. 7 - El gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

COMENTARIO

En este artículo se especifican las diversas disposiciones que inciden en materia presupuesto.

Art. 8.- La Secretaría, la contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta Ley a efectos administrativos.

La Secretaría y la Contraloría dictarán las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta Ley,

tomando en cuenta la opinión de la otra secretaría, así como, cuando corresponda, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Tales disposiciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación

COMENTARIO

Este artículo hace referencia a las diversas dependencias que de acuerdo su competencia están facultades para interpretar la Ley.

Art. 9 - Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará las reglas que, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, deban observar las dependencias y entidades

Para la expedición de las reglas a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de comercio y Fomento Industrial tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría.

COMENTARIO

Consideramos que hace falta mayor participación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a fin de que en ámbito de su competencia y de

acuerdo a los programas para el Plan Nacional de Desarrollo, dicte las reglas para mejor promover la inversión de empresas micro, pequeñas y medianas, contando con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría

Art 10 - Los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno de las entidades y los directores de estas últimas, serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deben llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

COMENTARIO

Consideramos que para llevar a cabo realmente una simplificación administrativa en la Administración Pública Federal resulta necesario que se convoque o que se promuevan a través de las dependencias normativas e interpretativas de la Ley y de otras disposiciones, para quienes participan en los procedimientos de la contratación sugieran modificaciones que agilicen los trámites, pero que a su vez aseguren al Estado eficiencia, eficacia y honradez.

Art. 11.- La Secretaría, la Contraloría y la Secretaría de Comercio y fomento Industrial, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán contratar

asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado; el mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, la verificación de precios, pruebas de calidad, y otras actividades vinculadas con el objeto de esta Ley.

Para los efectos del párrafo anterior, las citadas dependencias pondrán a disposición entre sí los resultados de los trabajos objeto de los respectivos contratos de asesoría técnica.

COMENTARIO

Con respecto a este artículo y específicamente en materia de obra pública, se considera que para promover eficientemente el objeto de contratar asesoría técnica para la investigaciones de marcado sería necesario contar un banco de datos donde se procedan consultar los resultados de los trabajos contratados a efecto de verificar su afinidad con las de otras dependencias.

Art. 12.- Será responsabilidad de las dependencias y entidades mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes con que cuenten.

COMENTARIO

El artículo en turno se refiere al aseguramiento de bienes con que cuenten las dependencias, mismos que en términos generales se encuentran clasificados en el Código Civil para el Distrito Federal en Bienes del Dominio del Poder Público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios y se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Art. 13.- En lo no previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, serán aplicables supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

COMENTARIO

La situación que se deriven de la relación contractual que no estén contemplados por las disposiciones que rigen la materia de obra pública, se aplicará el Código Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Art 15 - Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, salvo

aquéllas en que sean parte empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, serán resueltas 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 aquéllas 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 los dispuesto por esta Ley, serán nulos de pleno derecho.

COMENTARIO

Cuando resulten controversias respecto de la aplicación e interpretación de la Ley, estas se resolverán por los Tribunales Federales

El segundo párrafo de este artículo será aplicable a organismos descentralizados cuando no estén regulados por sus leyes de manera expresa.

Asimismo, la aplicación de la Ley será sin perjuicio de los tratados, a los que se les dará debido cumplimiento.

La cláusula arbitral solo podrá ser pactada con la opinión de la Contraloría todo acto o documento que no se ajuste a esta Ley, serán nulos de pleno derecho.

TITULO SEGUNDO

DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

CAPÍTULO UNICO

Art. 17.- En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contendida en sus programas

II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

COMENTARIO

Consideramos que independientemente de que las Dependencias deban ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, en nuestra opinión, hay obra pública, que se podría considerar como no prioritaria en sentido estricto, ya que podrían existir otro tipo de obra pública de mayor relevancia, tanto para el Gobierno Federal como para la Dependencia, pero también existe aquella obra pública conceptuada como de mantenimiento y que por sus características bien se le podría dar un enfoque más acorde a su relevancia, esto es que, suelen ser trabajos que por su monto, también no son muy relevantes, asimismo, cotidianamente muchas veces como trabajos de carácter urgente y que por el periodo de su ejecución, generalmente son periodos cortos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En base al razonamiento anterior y a la experiencia laboral en este campo, desde el punto de vista normativo se considera que se podría contemplar que este tipo de obras se ajusten al procedimiento de contratación, pero en períodos de tiempo más reducidos lo suficiente para que en casos de que algunos concursos se declaren desiertos, se puedan contemplar, previa aprobación de la Contraloría Interna.

Con esto, consideramos que al dar oportunidad a las personas que cumplieron con llevar sus propuestas se les otorgue la oportunidad de que puedan continuar en el mismo evento, siempre que sus propuestas económicas no hayan sido abiertas, ya que esta posibilidad de continuidad solo podría darse en la etapa de concurso de la apertura de propuestas técnicas

Art. 19.- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando:

I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra;

II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

III. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio;

IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde debe realizarse la obra,

V Los resultados previsibles,

VI. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;

VII. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra,

VIII. Las investigaciones, asesorías consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;

IX La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;

X La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato y, en cada se realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra,

XI.Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y

XII.Las demás previsiones que deben tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra

COMENTARIO

Sobre los aspectos a los que alude este artículo, se considera que no existe inconveniente ya que, contempla lo relativo o la planeación, programación y presupuestación, no obstante, por lo que se refiere a su fracción XI, en nuestra opinión, el tipo de trabajos que se podrían incluir en ese concepto, son aquellos que encuadrarían los trabajos de carácter que no fueron contemplados, pero que por las necesidades del propio servicio se requiere de esos trabajos para el desempeño de sus actividades

Por la experiencia que se ha tenido en esta área, se ha podido observar que en su gran mayoría no existe la planeación, ya que con el hecho de que haya algún cambio de administración es motivo suficiente normalmente para que quienes ocuparían las oficinas nuevamente fueran remodeladas al gasto del nuevo funcionario, es por ello que se considera de gran importancia limitar este tipo de trabajos, que estén acordes a los niveles de mando medio y superior, determinando un prototipo de oficina y de superficie, a fin de que exista cierta restricción en la aplicación del gasto y en sus ejecuciones o autorizaciones En relación a este punto se sugiere la integración del Comité de Contratación de Obra Pública, que Sesione Ordinariamente cada 20 o 25 días y en extraordinarias las necesarias que requieran las Unidades Administrativas de la Dependencia.

Dicho Comité en integración sería similar a la de las Comité de Adquisiciones.

Cabe destacar que muchas veces es indispensable la remodelación de este tipo de oficinas o la construcción de la misma, y la mayoría de las veces no se considera la opinión de otras áreas como son la de Protección Civil.

Art. 20.- Las dependencias y entidades estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra

pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse, y se dará la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia.

COMENTARIO

Resulta de gran importancia preveer el impacto ambiental, no obstante de acuerdo al tipo de trabajos o de obra que normalmente se realiza para oficinas, se deberá contar cuando el caso así lo amerite con los permisos correspondientes a las dependencias responsables de autorizados.

Art. 21.- Las dependencias o entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, primero verificarán si en sus archivos o en los de las entidades o dependencias afines existen estudios o proyectos sobre la materia. De resultar positiva la satisface los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación.

COMENTARIO

Con el propósito de que las dependencias de la Administración Pública Federal estén en posibilidades de atender el contenido de este artículo, se considera que los estudios que contraten en una en otra dependencia, se deberán boletinar mediante el Diario Oficial de la Federación cada estudio o proyecto, o bien, que se encomiende a cierta dependencia la Coordinación de esta información, la cual podría difundir dicha información dentro de la Administración Pública.

Art. 23 - Las dependencias y entidades, a más tardar el 31 de marzo de cada año, pondrán a disposición de los interesados, por escrito, sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo.

El documento que contenga los programas será de carácter informativo, no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

Las dependencias y entidades remitirán sus programas a la Secretaría de Comercio y fomento Industrial, quien, también para efectos informativos, podrá llevar a cabo la integración correspondiente

COMENTARIO

En este artículo se considera que en materia de obra pública, únicamente estarían contempladas las obras de inversión que por sus características son las más relevantes.

Art. 27.- En la obra pública cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, deberá determinarse tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formalicen de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se atenderá a los costos que, en su momento, se encuentren vigentes. Igual obligación será aplicable, en lo conducente, tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público Federal.

COMENTARIO

Por lo que se refiere a la obra pública se considera que es importantísimo tener una buena planeación de la obra pública con objeto de no incurrir en deficiencias que dificulten su desarrollo por falta de tiempo y recursos presupuestales Asimismo cabe señalar, que el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que aquellos programas que rebasen un ejercicio presupuestal podrán ser autorizadas excepcionalmente y debidamente justificadas, dichos compromisos que excedan no cubiertos, quedarán sujetos a la disponibilidad presupuestal del ejercicio de que se trate, para su ejecución y pago.

TÍTULO TERCERO

DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS CONTRATOS

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

Art. 28.- 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, la que comprenderá:

I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II. La adjudicación directa.

COMENTARIO

En este artículo, encontramos el origen fundamental de toda contratación de obra pública, ya que señala el procedimiento a seguir, sea mencionar o hacer referencia a un monto un específico para su asignación, no obstante, en el presupuesto de egresos para el presente ejercicio se establece cantidades para cada uno de los procedimientos por licitación o por invitación.

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

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

Tratándose de 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.

COMENTARIO

En este artículo se consideran que se mencionan dos puntos de gran importancia en la contratación de la obra pública, el primero se podría considerar de que se trata en cuanto a la disponibilidad, debidamente aprobada y que se refiera a la partida presupuestal que corresponda.

El segundo, se refiere a la necesidad de contar con los estudios y proyectos, normas y especificaciones de construcción, programa de ejecución y de suministro.

En ambos casos, se considera que son puntos fundamentales en la planeación de la obra pública que pretenda realizar cada dependencia a fin de que exista una verdadera organización administrativa a nivel general.

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

COMENTARIO

Se establece en este artículo básicamente la situación de que las adjudicaciones se realicen en su mayoría por convocatoria pública a través de licitación pública, bajo este razonamiento, una vez más, no considera montos en materia de obra pública, sería que trata de manera general el procedimiento de adjudicación de obra pública

Art. 32 - Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicio 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 hay que se 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 podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma 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 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.

B. En materia de obra pública, además contendrán:

I La descripción general de la obra y el lugar en donde se llevará a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que pondrán 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 además 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.

COMENTARIO

En principio este artículo señala en términos generales lo que debe contener la convocatoria pública, y posteriormente especifica lo que corresponde en materia de obra pública. Al igual que en el comentario del precepto anterior, se considera que deben existir parámetros por tipo de obra, por sus

características, ya que existen obra públicas que por su monto y características podrían considerar que su asignación se agilizará en tiempo y/o requisito.

Art 33.- Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas que 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 declaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, es 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.

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, relación 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 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 los anticipos que se concedan; y, procedimiento de ajustes 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, plazos 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 crédito 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 contenga 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.

COMENTARIO

Se establecen los requisitos que deberán contener las bases, asimismo, se considera que por el sólo hecho de tratarse de bases para las licitaciones públicas, se podría reducir al número de requisitos a los menos posibles, ya que hay algunos puntos que se podrían considerar como de carácter informativo, y que su exclusión de las bases, se justificará si dicha información se incorporará en cuanto a la forma de pago, tales puntos son:

- Origen de los fondos
- Importe autorizado
- Forma y términos de pago
- Modelo de contrato

Se podría considerar que esta clase de requisitos, serían únicamente de información general

Art. 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

COMENTARIO

Por lo que hace al contenido del 1° y 2° párrafo de éste artículo, se considera que independientemente de la urgencia justificada y que no se pretenda limitar el número de participantes, podrá existir la posibilidad de que se simplifique aún más el tiempo que existe entre la convocatoria y la presentación y apertura de proposiciones, esto en base al tipo de trabajos, principalmente cuando se trate de trabajos de mantenimiento de carácter urgente.

Art 36.- En las licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se harán 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

COMENTARIO

Respecto de este artículo, únicamente cabría la posibilidad de que se especifique en las bases de concurso, que en un sobre deberá contener la propuesta técnica y en otro sobre la propuesta económica.

Art 38.- Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta Ley, deberá garantizar.

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública.

La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquél a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor o contratista constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente;

I Los anticipos que, en su caso reciban Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo, y

II el cumplimiento de los contratos.

Para los efectos de las fracciones I y III, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse a su favor.

Cuando las dependencias y entidades celebren contratos en los casos señalados en los artículos 81, fracción V del inciso A y II del inciso B; y 82, bajo su responsabilidad, pondrán exceptuar al proveedor o contratista, según corresponda, de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo

Tratándose de obra pública, las garantías previstas en las fracciones II y III de este artículo, deberán presentarse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que el contratista reciba copia del fallo de adjudicación; y el o los anticipos correspondientes se entregarán, a más tardar, dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación de la garantía.

COMENTARIO

Con el propósito de salvo guardar los intereses de la Administración Pública Federal, se considera, que no obstante del monto del contrato, ni de su tipo, siempre deberá existir alguna garantía para la Dependencia contratarle en los términos que marca la Ley.

Art 40.- Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratistas.

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

COMENTARIO

Se considera conveniente que cuando se trate ó se determine llevar a cabo la rescisión de un contrato de obra pública, se involucren en dicho acto tanto el área competente de realizar la supervisión como el área jurídica a fin de que de manera conjunta determinen y realicen las acciones inherentes a dicho acto. Esto con la finalidad de que la rescisión quede debidamente fundamentada tanto normativamente como técnicamente.

CAPÍTULO II

DE LOS PROCEDIMIENTOS Y CONTRATOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

Art. 56.- Las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa

COMENTARIO

Cabe destacar que en la dependencia a la que he prestado mis servicios, siempre ha realizado obra pública por contrato a precios unitarios.

Art. 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 para la celebración de éstos

contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos deberán estar desglosados por actividades principales.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en montos o plazos, ni estarán sujetos a ajustes de costo.

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

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

COMENTARIO

Al igual que el comentario anterior, únicamente se ha realizado contratos de obra pública mediante la base de precios unitarios.

Sobre este punto consideramos que se refuerza nuestro punto de vista de contemplar alguna subdivisión por concepto, monto y plazo de los trabajos que realiza la mayoría de las dependencias del Gobierno Federal.

Art 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 acabo 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 dé 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 periodo, 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 sea 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 subricarán el catálogo de conceptos, en que se consignen los precios y el importe del total de los trabajos objeto de la licitación;

V. Se señalarán 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 pondrá 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 aceptada, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causa 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 licitante, 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.

Art. 59.- 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 el 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 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 informarse en los términos del artículo 95.

Art. 60 - Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando a su juicio las posturas presentada no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una convocatoria

Art 61 - 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 lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 69;

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 técnico y administrativo.

Art. 73.- De ocurrir los supuestos establecidos en el artículo 72, las dependencias y entidades comunicarán la suspensión, rescisión o terminación anticipada del contrato al contratista; posteriormente, lo harán del conocimiento de la Secretaría y de la Contraloría, a más tardar el último día hábil de cada mes, mediante un informe que se referirá a los actos llevados a cabo en el mes calendario inmediato anterior.

COMENTARIO

Se considera conveniente que para llevar a cabo la comunicación de la suspensión, rescisión o terminación anticipada del contrato al contratista, se deberá contar con el visto bueno del área jurídica, esto cuando sea el área técnica la encargada de llevar a cabo estos actos como parte de sus funciones.

Art 74.- 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 constatado 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 hayan recibido los trabajos, éstos se tendrán por recibidos

La dependencia o entidad, si esta última es de aquéllas 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.

COMENTARIO

Para efectos de llevar a cabo la entrega-recepción de los trabajos, se considera conveniente se de la debida intervención al área jurídica a fin de formalizar debidamente dichas actas conforme a la normatividad aplicable a la materia.

Art. 75 - Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

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

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

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

Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo.

COMENTARIO

Se considera conveniente que en los actos con los que se formalice la entrega-recepción de los trabajos, se incluya en los mismos la garantía (fianza) con todos sus datos.

CONCLUSIONES

PRIMERA El profesionista, cualquiera que sea su especialidad, consideramos que podría cóntribuir, a tratar de proponer lo necesario para mejorar el entorno de su desarrollo, en este caso, corresponde a un servidor contribuir o someter a la consideración de las demás, algunos comentarios no precisamente a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, sino que de alguna manera se derivan de su aplicación en la práctica, en la ejecución del procedimiento de contratación de obra pública, ya que podríamos suponer, que su interpretación en la aplicación diaria corresponde conforme a los criterios que tenga cada responsable de llevarlo a cabo. en este sentido, los comentarios hacen referencia a su aplicación normativa en la Administración Pública Federal.

SEGUNDA - Es fundamental que se mejoren algunos aspectos en el procedimiento de contratación de obra pública ya que una administración eficiente depende de cada uno, considerando los elementos esenciales al objetivo que desempeñan en cada una de las funciones a fin de obtener, simplificación en los trámites y procedimientos, establecidos para la contratación de la obra pública, mantener una administración eficiente que pueda evitar demoras en tiempo y erogaciones excesivas de los recursos, mejorando especialmente la planeación u programación de la contratación de la obra pública.

TERCERA - Otro aspecto importante, es la verificación y control de las actividades que inciden durante el procedimiento de la contratación de la obra pública y en su ejecucion a través de una supervisión adecuada, estableciendo responsabilidades especificas a todos los que en ella intervienen de acuerdo a sus funciones

CUARTA.- La realización de este trabajo más que otra cosa, trata de aportar algún elemento que pudiera ser susceptible de aprovechamiento en el procedimiento de contratación de la obra pública de acuerdo con la experiencia obtenida durante el desempeño de actividades en la dependencia de la Administración Pública Federal.

QUINTA - Debido a la problemática que se ha detectado durante la presente incursión en el procedimiento de contratación de obra pública, y puesto que se considera que para hacer algún comentario por simple que sea este a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, o bien a cualquier otra Ley, es necesario contar con el cúmulo de conocimientos tanto de obra pública como de carácter general, así como tener la experiencia suficiente que nos permita hacer aportaciones a la materia, motivo por el cual, en forma personal únicamente se hicieron comentarios en cuanto a la aplicabilidad de la Ley que algunas personas

llevan a cabo sobre la obra pública, esto no quiere decir que se tratan de comentarios u observaciones a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

PROPUESTA ÚNICA

Se propone que en las dependencias de la Administración Pública se instale un Comité de Obra Pública con la función de evaluar, y en su caso, autorizar la realización de los trabajos contemplados en cada ejercicio presupuestal.

Esto con el fin de aprovechar al máximo el recurso presupuestal de que disponen las dependencias y, en tal sentido, de que los trabajos de que se traten sean aquellos los realmente necesarios, ya sea para la sociedad o para el mejor desempeño de las actividades que tienen encomendadas las áreas administrativas o de servicio al público, evitando así el derroche de recursos en adecuaciones que podrían ser innecesarias e intranscendentes.

BIBLIOGRAFÍA

- **Acosta Romero, Miguel** Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrua, S A. México, 1981.
- **Acosta Romero, Miguel.** Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrua, S.A México, 1998.
- **Burgoa, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrua, S.A. México 1991.
- **Canasi José.** Derecho Administrativo, Vol. II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1974.
- **Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L Legislatura.** Los Derechos del Pueblo, Tomo VIII, Editorial Manuel Porrua, S.A., México 1988.
- **Chuayffet Chemor Emilio.** Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, Editorial UNAM, México 1981.
- **Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto.** Introducción al Derecho Positivo Mexicano. Editorial Limusa, S A. de C.V. México 1991.
- **De la Madrid Hurtado Miguel.** Estudios de Derecho Constitucional, Editora de Periódicos, S.C.L. La Prensa, México, 1981.
- **Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo, Editorial Porrua, S.A., México, 1975.
- **García Máynez, Eduardo.** Diálogos Jurídicos. Editorial Porrua, S.A. México 1991.

- **Gamiz Parral, Máximo.** Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Editado por UNAM México 1990.
- **Hernández Espíndola, Olga.** Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrua, S A., México 1995.
- **Ildarraz, Benigno.** Curso de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Macchi Argentina 1986.
- **Martínez Morales, Rafael.** Derecho Administrativo Editorial Harla, S A de C V México 1991
- **Nava Negrete, Alfonso.** Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrua, S.A., México 1995.
- **Ochoa Sánchez, Miguel Ángel.** Derecho Positivo Mexicano. Editorial Litografía Ingramez. México 1993.
- **Serra Rojas Andrés.** Derecho Administrativo, Tomo I Editorial Porrua, S.A. México 1988.
- **Serra Rojas Andrés.** Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrua, S.A. México 1988.
- **Soto Pérez, Ricardo.** Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México 1991.
- **Subsecretaría de Egresos S.H.C.P.** Glosario de Términos Más Usuales en la Administración Pública Federal, Editorial TIEV-HACIENDA, México 1998.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Derechos
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
- Código Fiscal de la Federación
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.