

285



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"ANÁLISIS JURÍDICO Y PERSPECTIVAS DE LA
OBRA PÚBLICA EN MÉXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SERGIO ARTURO MARTÍNEZ PEÑA

ASESOR: LIC. GERARDO LÓPEZ CHÁVEZ

MÉXICO,

284055

2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi madre Consuelo.
Por haberme dado el don de la vida,
amor, cariño y enseñarme a luchar día con día,
para ser un mejor hombre...*

*A mi hermano Diego.
Para que siga con su esfuerzo,
que algún día te dará triunfos y
satisfacciones...*

*A esa luz que no pudo brillar,
siempre estarás en mi corazón nena...*

*A Salvador.
Por esa paciencia, cariño y
consejos...*

*A mis amigos.
Alejandro, Manuel y Ricardo, por esa amistad sincera...*

*A la Lic. Josefina Mejía,
por haberme brindado todas las
facilidades y apoyado en este
trabajo...*

*A la Universidad Nacional Autónoma
de México, por haberme permitido
ser parte de ella y formarme como
profesionista...*

*A el Lic. Gerardo López Chávez,
Por el tiempo dedicado al estudio y
corrección de este trabajo...*

Í N D I C E .

INTRODUCCIÓN.	I
CAPITULO 1. EL ESTADO.	
1.1. Concepto de Estado.	1
1.2. Funciones y fines del Estado.	9
1.3. Elementos del Estado.	11
1.4. Órganos del Estado Mexicano.	17
1.4.1. Ejecutivo.	18
1.4.2. Legislativo.	20
1.4.3. Judicial.	22
CAPITULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.	
2.1. Concepto de Administración Pública.	24
2.2. Formas de Organización Administrativa en México.	
Artículo 90 constitucional.	27
2.2.1 Administración Centralizada.	29
2.2.2 Administración Paraestatal.	32
2.3. La actividad contractual del Estado.	37
2.4. Contratos. Concepto.	38
2.5. Naturaleza jurídica del contrato.	38
2.6. Contrato Civil, Mercantil y Administrativo. Diferencias.	39
CAPITULO 3. LA OBRA PÚBLICA DENTRO DEL MARCO JURÍDICO MEXICANO.	
3.1. El artículo 134 constitucional.	47
3.1.1. La licitación pública (art.134 constitucional).	51
3.1.2. La licitación pública en los órganos del Estado.	58
3.1.2.1. Ejecutivo.	59
3.1.2.2. Legislativo.	60
3.1.2.3. Judicial.	61
3.2. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	61
3.3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.	64
3.4. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano de control administrativo del poder ejecutivo.	65
3.4.1 Como órgano revisor y controlador del procedimiento de licitación pública.	66
3.4.2 Como órgano encargado de reglamentar a la obra pública dentro de la esfera administrativa.	68
3.6. Otras autoridades que intervienen en la reglamentación de la obra pública en México.(S.H.C.P. y SECOFI).	69
CAPITULO 4. ANALISIS JURÍDICO Y PERPECTIVAS DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.	
4.1 Concepto de obra pública.	71

4.2	Formas en que se lleva a cabo la obra pública en México.	75
4.2.1.	La Licitación Pública.	76
4.2.1.1	Convocatoria.	78
4.2.1.2.	Apertura de propuestas (técnica y económica).	82
4.2.1.3.	Fallo.	84
4.2.2.	La Invitación restringida. Procedimiento.	85
4.2.3.	La Adjudicación directa. Procedimiento.	89
4.2.4.	La Administración directa. Procedimiento.	90
4.3.	Terminación Natural.	94
4.3.1.	Terminación anticipada.	94
4.3.2.	El interés público.	95
4.4.	Repercusiones en el patrimonio del Estado.	97
4.5.	Repercusiones en la esfera jurídica del gobernado.	98
4.6.	Criterios administrativos aplicables a la ejecución de la obra pública en México.	99
4.7.	Crítica.- Tipos de contrato de obra pública.	102
	Conclusiones.	110
	Adendum.	113
	Bibliografía.	122
	Anexo.	

INTRODUCCIÓN.

El Estado como ente jurídico dotado de derechos y obligaciones, debe cumplir con sus obligaciones así como hacer valer sus derechos, es este el caso del Estado Mexicano, el cual para cumplir con estos fines divide sus funciones a fin de que sea desempeñado el trabajo con la mayor eficiencia, como lo deposita en el Ejecutivo Federal como uno de los poderes de la unión, éste a su vez deposita el ejercicio de sus deberes en la Administración Pública Federal, la cual se define de la siguiente manera: *Es el conjunto de organismos públicos que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.*

La Administración Pública Federal para cumplir con sus obligaciones, realiza acciones encaminadas a ello, es por esta razón que en algunos casos tiene la necesidad de realizarlas por medio de contrataciones, estos actos jurídicos son regulados por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la forma en que el Gobierno Federal realizará las contrataciones a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, asimismo, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como diversas disposiciones administrativas regulan a estas contrataciones de una manera más específica.

Dentro de las contrataciones que realiza la Administración Pública Federal se encuentran las relacionadas con la obra pública, que es la forma en que las dependencias y entidades podrán llevar a cabo las

obras que sean necesarias para cumplir con sus atribuciones de acuerdo a la naturaleza de cada una de éstas; aquí se puede observar que ha habido un olvido legislativo, en cuanto a que no se ha actualizado el modelo de contrato de obras públicas que se utiliza para estos casos en concreto, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1986, es por ello, que en esta investigación se ha dado a la tarea de encontrar los errores que se observan en los modelos de contrato en comento, así como, proponer los cambios que debe tener en razón de las necesidades actuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este trabajo recepcional de tesis se iniciará analizando al Estado, así como a los elementos que lo conforman; en segundo término se tratará a la Administración Pública y los fines de ésta, asimismo, se analiza a la obra pública y sus criterios administrativos aplicables a ésta y por último, se efectúa una crítica al modelo de contrato de obra pública, concluyendo con una propuesta hacia este modelo.

CAPÍTULO 1.

EL ESTADO.

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

El presente capítulo, denominado "Estado", requiere para su mejor comprensión analizar su conceptualización desde diferentes puntos de vista, como lo son el etimológico, gramatical, sociológico y jurídico.

Etimológicamente, la palabra Estado deriva de la voz latina *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia. Asimismo, en su acepción gramatical, se considera que: *"el estado es la situación en que está una persona o cosa"*.¹ Como se puede observar en esta definición, es la forma en que se encuentra un objeto, como por ejemplo: "el libro se está deshojando, ya que es muy antiguo"; aquí se observa que se trata del estado físico en que se encuentra el libro; en el caso de una persona se puede decir: "esa persona se encuentra en un estado grave de salud", aquí se puede percibir que la persona se encuentra en muy mal estado de salud, lo cual se traduce en un mal estado físico, que se ve repercutido en el menoscabo de las funciones normales de la persona.

¹ Diccionario Enciclopédico Larousse, México, 1998 p. 418.

Sin embargo, desde el punto de vista sociológico se puede decir que: *"estado es la entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce por esta razón el poder legal"*,² de este concepto se puede afirmar que el estado como ente social, es una creación humana voluntaria, ya que el hombre al unirse unos con otros crean un grupo, ese grupo busca la forma de mantener una unión pacífica y coordinada, por medio de la creación de una estructura sólida que permita alcanzar los ideales de ese grupo de individuos, así esa estructura tiene que adoptar la forma de organización que sea la más conveniente para lograr los fines, así como una forma de gobierno adecuada para ese grupo de personas que conforman uno de los elementos constitutivos de un Estado, siendo este el territorio, que es el lugar físico donde se asienta el grupo de personas para formar un Estado.

Por lo que respecta al concepto de Estado, Platón en su libro "La República" hace una concepción puramente ideal del Estado, ya que considera que es un organismo equiparable al hombre, además de que existe entre él y el hombre una relación armónica.

Establece que así como en el ser humano existe una razón que es la que domina, un ánimo que obra y sentidos que obedecen, así también en el Estado hay tres distintos elementos equiparables a aquellos, de tal forma que se tiene una clase dominante que es la de los sabios, otra defensora de la sociedad, la clase de los guerreros; y una tercera destinada a abastecer y obedecer a las dos primeras, la de los agricultores y artesanos.

² Idem.

Para Platón el Estado es un todo que comprende y unifica a todas las manifestaciones de la vida de los individuos. Su poder y autoridad son ilimitados, como ilimitada es su competencia para promover la felicidad de todos.

Para el perfecto funcionamiento del Estado, entre cada grupo debe existir una perfecta armonía, de tal manera que su actuación recíproca e interdependiente sea el medio para la convivencia social y el logro de la felicidad común, por tal motivo, los mejores hombres deben dirigir los destinos de la comunidad, tanto por sus cualidades intelectuales como la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia.

Para Platón la democracia es un régimen de libertad e igualdad, pero propensa al desorden y la anarquía que fatalmente provocan la tiranía.

Asimismo, Aristóteles dijo en su libro "La Política", que el hombre es un ente social por naturaleza y que por lo tanto se dirige hacia un fin, o sea, se agrupa con sus iguales; descubre que la esencia del Estado no radica en algo extrahumano o sobrehumano, sino precisamente en la naturaleza humana misma.

El Estado es para Aristóteles una alianza o asociación, pero no una alianza transitoria hecha entre individuos con el propósito de realizar un fin particular, predeterminado, sino una alianza necesaria, temporalmente estable, una unión orgánica perfecta, cuyo fin es la virtud y la felicidad de todos los hombres.

Al considerar a la vida humana como un movimiento incesante, como un constante devenir en función de finalidades, Aristóteles, sin

perder de vista la objetividad de una realidad empírica, la correlaciona con una idea, es decir, la vincula con una forma estructural, orgánica y unitaria que permanece idéntica a través del tiempo, de tal forma que el Estado debe estar pues, constituido de tal manera que no tenga necesidad de alguna otra comunidad que lo complemente.

Esta concepción se basa únicamente en las condiciones de autosuficiencia, ya que descarta de manera absoluta las condiciones mutuas de igualdad o subordinación en que pueden encontrarse políticamente dos Estados.

Según Aristóteles, el Estado como la síntesis social suprema, será el encargado de regular mediante leyes toda la vida de relación del hombre. Aristóteles conserva las denominadas instituciones intermedias, admitiéndolas como organizaciones necesarias para una convivencia humana ordenada.

En ese orden de ideas, Aristóteles reconoce la existencia de un primer agregado, *la familia*, constituido por el hombre, la mujer, los hijos y los siervos, este elemento lo considera como irreductible en el contexto social al mismo tiempo que perpetuo. Existe otro agregado mayor, *la aldea* que se organiza y asienta sobre el conglomerado de familias, el último la ciudad (*POLIS*) que posee autarquía y que comprende y unifica a los grupos anteriores.

Tomás Hobbes, al realizar su estudio relacionado con el Estado, se apoya en el análisis que hace de la naturaleza humana. El hombre tiene la atracción de dominar por la fuerza a sus semejantes, de sujetarlos a sus exigencias, sin que ello impida al débil privar de la vida al más fuerte.

Hobbes deduce, que como en la anarquía y en el caos es imposible vivir, los hombres tienen la necesidad imperiosa e ineludible de unirse, de formar una comunidad, que es el Estado, para que dentro de ella, la vida social pueda ser factible y se desarrolle sin violencias, disturbios y luchas que la destruirían. La urgencia de formar al Estado obedece en su pensamiento, al designio del hombre para establecer la paz entre sus semejantes ante *"... el temor a la muerte y el deseo de las cosas que son necesarios para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo."*³

Como puede apreciarse, para Hobbes el origen del Estado implica un pacto entre los hombres, además de reconocer como causa un Estado de guerra o fuerza primitiva, y como móvil el deseo, la aspiración para eliminarlo y sustituirlo por un Estado de orden coactivo.

Más que una teoría sobre el Estado, el pensamiento de Montesquieu, en general, y en el terreno político, se enfoca hacia una concepción sobre el gobierno y sus sistemas.

Montesquieu no se preocupa por dilucidar el origen de la sociedad humana, pues lo estima como un organismo natural, es decir, existe y es real.

Los temas jurídicos, políticos y filosóficos en torno a los cuales estudia Montesquieu, consisten en la definición de la Ley y de la

³ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, 10ª. ed. México, Porrúa. 1996 p. 200.

Justicia, en las formas de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado.

Para él, la ley, de la que emana todo derecho es: "... una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos..."⁴, y en esta relación descubre la justicia, cuya consecución debe ser la aspiración suprema del género humano.

El punto más importante en el pensamiento de Montesquieu y en relación con el cual acentuó su fama en el mundo de las ideas político-jurídicas de la humanidad, es el concerniente a la separación de poderes que trata en su obra "Del espíritu de las Leyes". La base de esta separación y la finalidad que la justifica, es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en que ésta se constituya.

Para Rousseau, la sociedad civil nace de un pacto o contrato entre los hombres. Esta idea no implica que históricamente haya existido ese pacto o contrato, sino que expresa la hipótesis o el supuesto teórico del que deriva su doctrina.

El hombre, afirma, vivía en un principio en un estado de naturaleza, sin que en él su actividad estuviese limitada heterónomamente, pues gozaba sin restricción de su libertad natural.

Contrariamente a lo que sostenía Hobbes, Rousseau afirma que en tal caso, las relaciones entre los seres humanos, exentos de toda

⁴ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio Op. Cit. p. 203.

compulsión, se entablan espontáneamente, sin contienda ni luchas, ya que todos ellos estaban colocados en una situación de igualdad que generaba la armonía, obedeciendo el orden natural de las cosas según fue dispuesto por Dios.

Tomando en consideración lo antes expuesto, cabe mencionar que algunos autores han concebido al Estado a partir de los elementos que lo conforman, esto trae consigo una limitación al establecer como Estado solamente a aquel que cuenta con tales elementos, aunque puedan existir Estados que no necesariamente cuentan con ellos.

Así es posible definir al Estado como un ente jurídico-político de naturaleza abstracta que tiene como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, que no pueden ser satisfechas por los individuos de manera aislada; lo cual realiza al brindar seguridad jurídica al grupo y aplicando la justicia, lo que trae como consecuencia la satisfacción del bien común.

Francisco Porrúa Pérez, define al Estado de la siguiente manera: *“Es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”*⁶

De este concepto se puede desprender lo siguiente:

⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco Teoría del Estado 28ª. ed. México, Porrúa, 1996 p. 198.

Habla de una sociedad humana, que es el elemento humano, el cual se conoce como población, esta será la creadora del Estado; el otro elemento esencial es el territorio, siendo este el lugar en el cual se establecerá la sociedad humana permanentemente; y por último el poder soberano, el cual es el poder supremo regulador de la sociedad humana mediante un orden jurídico, hecho y dirigido por el elemento humano.

El maestro Miguel Acosta Romero define al Estado de la siguiente manera: *“Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”*.⁶

Es decir, el Estado al estar sujeto a un régimen jurídico, tiene la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, reflejándose estos en sus actividades funcionales cotidianas, toda vez que el Estado como ente político, establece su forma de gobierno, su orden jurídico, su territorio frente a otros Estados, para delimitar su campo de acción y así poder establecer su soberanía ante otros Estados, los cuales reconocerán al Estado como un ente político con derechos y obligaciones, basándose todos ellos en el Derecho Internacional, que como se sabe es el encargado de establecer la forma en que se llevarán a cabo las relaciones entre entes políticos, comúnmente llamados Estados para el adecuado funcionamiento de las relaciones políticas.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, 13ª. ed. México, Porrúa, 1998 p. 106.

Como ente jurídico, el Dr. Álvaro Castro Estrada hace mención al Estado de la siguiente manera: *"El Estado es persona, en tanto que -al igual que la persona física- es sujeto de derechos y obligaciones, y porque constituye una unidad jurídica"*⁷; en efecto el Estado es sujeto de derechos y obligaciones, toda vez que el orden jurídico que lo regula le otorga diversos derechos y le exige determinadas obligaciones, en virtud de que al actuar como ente soberano actúa dentro del derecho público y al actuar como particular actúa dentro del derecho privado, es decir en relaciones de coordinación.

Por lo tanto se puede decir que el Estado, como ente jurídico-político-social es una organización de naturaleza abstracta dotada de poder, que tiene como finalidad el satisfacer necesidades colectivas.

1.2. FUNCIONES Y FINES DEL ESTADO.

El fin primordial del Estado es el bien común, es decir, que éste bien beneficie a todos los habitantes del Estado, sin embargo, cabe resaltar que siendo una sociedad muy amplia, existe el bien común y el bien particular; en este último sobresalen los intereses de un grupo de personas sobre los intereses de la generalidad, es decir, estos intereses benefician a un grupo de personas y sin embargo muchas veces no van acorde con los intereses del bien común o bien público.

Por esta razón, para poder lograr el bien común, el Estado tiene que realizar diversas funciones, las cuales están determinadas por la forma de gobierno que se ha adoptado en el Estado. Hablando específicamente del Estado Mexicano, el artículo 40 de la Constitución

⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, Porrúa, 1997 p. 4.

Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen Interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*. Establece la forma de gobierno imperante en el Estado mexicano, asimismo, para el funcionamiento adecuado y correcto el artículo 49 de nuestra Carta Magna, en su primer párrafo nos dice: *"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"*. Como es posible observar las funciones del Estado son depositadas en los tres poderes de la Unión, para alcanzar los fines generales del Estado, siendo este el bien común.

La función del Estado "es la forma de la actividad del Estado"; y para poder lograr esta actividad, es necesario, que el órgano del Estado correspondiente esté facultado, es decir, tenga atribuciones, entendiendo por facultades o atribuciones "aquellas que el Estado puede o debe hacer". Al hablar de lo que el Estado puede o debe hacer, se hace referencia al marco jurídico que la faculta, es decir, debe haber una ley que otorgue facultades a ciertos órganos del Estado, para que éste actúe de acuerdo a su naturaleza para que haga valer su potestad de imperio y así lograr el fin más buscado dentro del Estado, siendo este el bien común.

El Estado para poder lograr que sus funciones se realicen dentro de un orden social, las divide en funciones legislativas, administrativas o ejecutivas y judiciales.

Más adelante se explicará como el Estado realiza sus funciones, basándose, para hacer cada una de ellas en las atribuciones o facultades.

1.3. ELEMENTOS DEL ESTADO.

El maestro Eduardo García Maynez define al Estado como *"La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"*.⁸ De este concepto se desprende que los elementos esenciales del Estado son: El Territorio, la Población y el Gobierno.

Por otro lado, afirma que el territorio y la población son los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico, mientras que el poder se manifiesta a través de una serie de normas abstractas y generales; este poder va a dar como origen a la soberanía, la cual se verá reflejada a través de los ordenamientos legales.

TERRITORIO.

Se le considera como la parte del espacio en donde un Estado ejerce su poder.- Jellinek, manifiesta: *"Que la significación del territorio se da en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra.- La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin consentimiento del Estado; la*

⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. 45ª. ed. México, Porrúa, 1993 p. 198.

positiva, en que todas las Personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal".⁹

Asimismo, el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece cual es el territorio que abarca el territorio nacional, el cual a la letra dice:

"Artículo 42.- El Territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

De esta misma manera, el artículo 43 de la Carta Magna, establece cuales son las partes integrantes de la Federación, siendo estas:

⁹ Op. cit. p. 98.

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

POBLACIÓN.

Todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que pertenecen a un Estado componen lo que se denomina población.

Asimismo, todo ser humano que habite en un determinado territorio tiene un conjunto de derechos y obligaciones, que el orden jurídico regulante en el estado le impone y concede. Es decir, el ser humano tiene prerrogativas por el simple hecho de existir.

En el Estado mexicano, el conjunto de individuos que lo conforman, tienen derechos y obligaciones, son susceptibles de estos derechos, desde el día en que son concebidos, hasta su muerte; los individuos que gozan de obligaciones, son aquellos que han cumplido la mayoría de edad, y están en edad apta de obligarse ante otros.

Sin embargo, la población tiene que acatar determinadas reglas impuestas por un marco jurídico, para la mejor convivencia entre ésta. Existiendo sanciones para aquellas personas que no acataran el orden jurídico prevaeciente.

Dentro del marco jurídico que regule a la población, existirán relaciones de supraordinación, coordinación y subordinación; entendiéndose por supraordinación la relación que se tiene de una persona jerárquicamente superior hacia con un inferior; la coordinación es la relación que existe entre determinadas personas con el mismo nivel jerárquico, y por último, la subordinación que es la relación entre un inferior hacia con un mayor jerárquico. Como se puede observar, en todo Estado de derecho se darán estas relaciones, toda vez que el modo organizacional de un Estado tendrá a personas con una jerarquía mayor a otro, en función de sus actividades laborales.

GOBIERNO.

El concepto de Gobierno, presenta varias acepciones. Desde un punto de vista orgánico, se puede decir que es el conjunto de actividades del Estado, entendiéndose entre ellas no sólo a las actividades administrativas del Estado, sino también a las actividades Legislativas y Judiciales que desarrolla el Gobierno para poder lograr sus fines esenciales.

En este caso, para lograr que su conducción política del Estado sea la adecuada, divide sus actividades entre sus órganos encargados de realizar las funciones para poder lograr los fines, estos serán atendiendo a las necesidades de su población, para poder así llegar al fin más buscado del Estado, siendo este el bien común.

Es decir, todo Estado, cualquiera que sea su forma de gobierno, ejerce su poder así como su soberanía a través de sus órganos de

Gobierno. En el Estado Mexicano, el poder se ejerce a través de los tres poderes de la unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales tendrán facultades específicas para llevar la buena conducción del Estado.

La República Mexicana tiene la forma de gobierno de República representativa, democrática, federal, como lo establece el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*.

SOBERANÍA.

No se puede dejar pasar por alto a la Soberanía, ya que ésta es un elemento inherente del Estado. Porque, al conjuntarse todos estos dan como resultado la soberanía de un Estado frente a otros.

De esta manera el maestro Carlos Arrellano García, define a la Soberanía de la siguiente manera: *“Es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales y tácitamente a través de la costumbre internacional”*.¹⁰

¹⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos Primer. Curso de Derecho Internacional Público, 2ª. ed. México, Porrúa. 1993 p 173.

La soberanía se ejerce en lo interno y en lo internacional; en lo interno, la soberanía se ve reflejada por la creación de un poder interno, este poder es creado por el pueblo el cual *"Es una masa amorfa, multitudinaria, incapaz de ejercer directamente la soberanía, salvo el derecho que tiene a la revolución, por tanto, ha de ejercerla a través de representantes"*.¹¹

Como se puede observar, la soberanía reside en el pueblo, pero éstos para ejercerla eligen a sus representantes, los cuales son designados popularmente, es decir, democráticamente a través del sufragio, en este mismo sentido el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

Asimismo, el artículo 41 en su primer párrafo establece: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*.

¹¹ ARELLANO GARCÍA. Op. cit. p. 172.

En el ámbito internacional de la soberanía, no existe un ente superior o una autoridad superior, que ejerza ésta sobre otros, en virtud de que sólo se considera como derecho internacional a los tratados y no existe una norma internacional que obligue a los Estados, es decir, que si un Estado se obliga frente a otro será por voluntad propia que se verá reflejada en la firma de un tratado, y si alguno no cumple, el Estado afectado con su incumplimiento le aplicará diversas sanciones plasmadas en el tratado.

Sin embargo, los Estados respetan entre sí su soberanía, debido a que ninguno permitirá que un Estado intervenga en cuestiones inherentes a él, sin la previa solicitud hecha por el Estado en problemas.

1.4. ÓRGANOS DEL ESTADO MEXICANO.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Como establece este artículo, el Supremo Poder de la Unión se divide en los tres poderes de la Unión, se divide en Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, todo esto con el fin de que las funciones del Estado sean desempeñadas con mayor eficiencia para lograr el bien común, que es el fin principal del Estado.

1.4.1 EJECUTIVO.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: *"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá diversas facultades y obligaciones, las cuales están plasmadas en el artículo 89 de nuestra Carta Magna, dichas facultades son con el objeto de establecer su ámbito de competencia, toda vez, que su actividad repercute en el desarrollo del Estado mexicano, puesto que tiene encargadas actividades claves que tienen que ser realizadas por él o por la persona o personas que a su juicio sean las adecuadas y capaces de desarrollar la política rectora.

Asimismo, el poder Ejecutivo Federal para la realización de sus actividades, así como de sus asuntos, las realizará a través de una administración centralizada y una paraestatal. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su segundo párrafo las partes integrantes de la administración centralizada, el cual a la letra dice: *"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada"*.

La Administración Centralizada es parte fundamental del Ejecutivo Federal, y ésta nace cuando el Ejecutivo delega facultades para atender asuntos de su competencia, las cuales tendrán diversas facultades de acuerdo a la naturaleza de su nacimiento, así como distinta importancia yendo de menor a mayor, hasta llegar al titular de la Administración Pública Federal. Es decir, la centralización administrativa se distingue por las relaciones de subordinación que existen entre los inferiores jerárquicos hacia con los mandos superiores de dicha Administración.

El mismo artículo en su párrafo tercero menciona lo siguiente: *"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"*.

Por otra parte Gabino Fraga, define a la función administrativa de la siguiente manera: *"Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"*.¹²

El Poder Ejecutivo o administrativo, tiene una diversidad de funciones que se ven reflejadas en el ámbito de su competencia, empero estas funciones en conjunto, otorga las facultades a

¹² FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, 37ª. ed. México, Porrúa, 1998 p. 63.

determinados órganos administrativos, asimismo, señala los mecanismos a seguir en los casos en concreto, es decir, es la columna vertebral del aparato burocrático.

Es decir, el fin que persigue la Administración Pública, en particular el Ejecutivo Federal, es lograr el cumplimiento de sus funciones encomendadas a ella. La administración debe observar una adecuada legislación administrativa, que marque la pauta a seguir por esta; es por ello que el maestro José María del Castillo Velasco hace una reflexión importante: *“Si la autoridad nace de la voluntad del pueblo, si su ejercicio está determinado por los códigos políticos, no puede concebirse de que manera pudiera ejercerse el poder público legítimamente si hubieran de contrariarse en algo los principios establecidos en dichos códigos. Una legislación administrativa contraria a las instituciones políticas necesariamente ha de producir o la arbitrariedad y el despotismo que le son consiguientes, o el desprecio del pueblo a las leyes que es nada menos que el germen de la disolución social, o la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habría de producir su ruina”*.¹³

1.4.2. LEGISLATIVO.

La función legislativa en México, es la que realiza el Congreso de la Unión o Congreso Federal, el cual está compuesto por un sistema bicameral, la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

¹³ DEL CASTILLO VELASCO, José María Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano Tomo I, 1ª. ed. facsimilar, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994 p.105.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da el marco general de la estructura del Poder Legislativo, que a la letra dice: *"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"*.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define al Congreso como: *"órgano en quien se deposita el poder legislativo federal, en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo"*.¹⁴

Como se puede observar del concepto anterior, el Congreso de la Unión, será el encargado de elaborar las leyes de carácter federal, que sean necesarias para salvaguardar el interés jurídico del Estado, es decir que todas las decisiones del Poder Legislativo, sólo pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas por el mismo, a través del mismo procedimiento seguido para la formulación de éstas. Asimismo, será el encargado de ejercer el control político sobre el Ejecutivo de la Unión, ya que este rendirá un informe anual al Congreso de la Unión, de las actividades, sobre el estado que guarda la Administración Pública, así como los avances que han logrado todos los órganos administrativos en sus respectivas actividades, así como se ve reflejado al combinar

¹⁴ Diccionario Jurídico de Investigaciones Jurídicas (UNAM). C.D., Bufete Jurídico, México 1997.

los avances particulares, en un general. En este caso el Congreso emitirá una opinión sobre los informes presentados por el Ejecutivo de la Unión.

El poder Legislativo, tiene una gran importancia en el país, ya que es a través de este órgano por el que se hace valer la voluntad del pueblo, por medio de sus representantes electos popularmente, éstos tendrán la obligación de velar por el interés general del pueblo por medio de sus actividades dentro del poder, pues es aquí donde se aprueban o rechazan propuestas de ley o reformas a éstas, en virtud de ser benéficas o perjudiciales a la población mexicana. Se puede decir que es aquí donde se ve reflejada la actividad más importante del pueblo en el poder, toda vez que es aquí donde se externan sus necesidades, voluntad y así como su voz en las decisiones importantes del país.

1.4.3. JUDICIAL.

El poder Judicial de la Federación tiene su fundamento jurídico en el artículo 94 Constitucional, el cual establece las bases generales para la determinación del Poder Judicial, así el primer párrafo de dicho artículo que a la letra dice: *"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal"*.

En este artículo, se menciona en quien es depositado el Poder Judicial Federal, asimismo, en la misma Constitución establece las facultades o atribuciones más importantes de estos órganos, siendo

esta la base para la creación de su ley reglamentaria. Derivado de lo anterior, se puede definir al Poder Judicial como *"El órgano del Estado encargado de aplicar la legislación para dirimir controversias suscitadas entre dos o más personas sobre un caso en particular, buscando como principal fin, la justicia "*.

El Poder Judicial, tiene un gran compromiso con la población, toda vez que es el encargado de impartir justicia, atendiendo primordialmente a la equidad y a la igualdad, en virtud, de que la población mexicana demanda protección al Estado frente al crimen o a la violencia, castigando ejemplarmente a los encargados de romper el marco jurídico regulante. Asimismo, el poder judicial en el ejercicio de imposición de sanciones, vigilará que no sean violadas las garantías individuales que establece nuestra Carta Magna, a las que tiene derecho todo individuo siempre y cuando no sean restringidas por la ley.

Es decir, es aquel órgano del Estado, en el cual recae la responsabilidad de dirimir las controversias que se deriven de la aplicación o interpretación de la ley, principalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 2.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El maestro Gabino Fraga define a la administración pública como: *"El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"*.¹⁵

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la administración pública como: *"Aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa"*¹⁶. En tal virtud, podemos ver a la administración pública desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, que puede entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.

No se puede dejar pasar la conceptualización que dan a la Administración Pública los tratadistas Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, que la definen respectivamente de la siguiente manera:

¹⁵ FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, 37ª ed. México, Porrúa, 1998 p. 119.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1998, p. 125.

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada”.¹⁷

El maestro Andrés Serra Rojas, menciona lo siguiente: *“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar una satisfacción a las necesidades generales de una nación”.¹⁸*

De todos estos conceptos mostrados se puede decir, que la administración pública la ejerce el Poder Ejecutivo, el cual será el órgano facultado para llevar la debida conducción de la administración del país. Para poder llevar a cabo una adecuada administración, el Ejecutivo Federal, se hace valer de sus diversas formas de organización administrativa, las cuales más adelante serán objeto de estudio.

Es decir, el fin primordial de la Administración Pública es la realización del interés general, para poder lograr este fin, realiza acciones completamente desinteresadas de todo propósito de lucro, todo esto es posible por medio de una legislación adecuada y específica para estos fines.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 12ª ed. México. Porrúa, Edición. 1995 p.143.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. 15ªed. México, Porrúa 1992 p. 79.

La administración pública, se divide para su ejercicio en centralizada y paraestatal; de esta manera el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona: *"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I *Secretarías de Estado;*
- II *Departamentos Administrativos, y*
- III *Consejería Jurídica".*

Como se puede observar en la fracción II, del artículo citado, se menciona a los departamentos administrativos; en la actualidad no existen en la estructura orgánica de la administración pública federal, esto en virtud de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, mediante la cual se cambió la figura jurídica del Departamento del Distrito Federal, el cual con esta reforma, deja de ser un departamento administrativo parte integrante de la Administración Centralizada; y por ende deja de depender del Ejecutivo Federal; ahora se convierte en un Estado integrante de la federación, en el cual se harán elecciones de jefe del Distrito Federal, y tendrá una organización interna similar a la de los otros Estados. Asimismo, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 4 de diciembre de 1997, se reformó el artículo 26, donde se establece cuales son las instituciones que dependen del Ejecutivo Federal, se excluyen mediante éstas al Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona: *"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en*

los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I Organismos Descentralizados;
- II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III Fideicomisos.

2.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO. ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL.

En opinión del maestro Miguel Acosta Romero, la importancia de la organización administrativa, estriba en que *“La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado”*.¹⁹

Por otra parte, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las formas de organización administrativa, el cual a la letra dice:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases

¹⁹ ACOSTA ROMERO. Op. cit, p. 147.

generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Como se puede observar la Carta Magna, sigue manejando el término de *departamentos administrativos*, que como ya explicamos anteriormente, ya cambió su estructura para pasar a ser Gobierno del Distrito Federal.

La Administración Pública Federal, por su gran diversidad de funciones, tiene la necesidad de organizarse según sus actividades, todo esto es para lograr que las funciones administrativas del Estado lleguen a su fin principal que es el bien común. Es por este motivo que se ha dividido en centralizada y paraestatal.

Es decir, es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Nuestra Carta Magna, da las bases generales para la organización de la Administración Pública Federal, dependiente ésta del Poder Ejecutivo de la Unión, todo esto es con el fin principal de despachar los asuntos concernientes a la misma de una manera eficaz, así como poder cubrir y atender las necesidades administrativas de la población, de acuerdo a sus

leyes reglamentarias que serán las encargadas de establecer sus atribuciones, así como su competencia individual.

2.2.1. ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.

La centralización administrativa del Estado, en opinión de la maestra Aída Alicia Lugo Dávila: *“Es la forma de organización que aglutina a los órganos centrales de la administración pública bajo una estricta dependencia del titular. Este agrupamiento de unidades administrativas nace y termina en el centro del poder administrativo que es el poder Ejecutivo, órgano que aunque es unitario para su ejercicio se distribuye legalmente en las dependencias. La centralización administrativa cuenta con dos características fundamentales, la unidad y la jerarquía”*.²⁰

Como se puede observar, el concepto antes citado hace mención a la distribución legalmente en las dependencias, en una particular opinión, este término es erróneo, toda vez que el Ejecutivo Federal para el adecuado ejercicio de sus funciones, deposita en las Secretarías de Estado una serie de atribuciones y funciones específicas, acorde con la materia de acción de cada una, todo esto con el fin de que la función administrativa sea eficaz.

Por otra parte, no se puede pasar por alto el concepto de centralización que da el maestro Miguel Acosta Romero: *“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un*

²⁰ LUGO DÁVILA, Aída Alicia Derecho Administrativo, México. Ed. Offset Azteca, 1993 p. 92.

*orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.*²¹

La relación que existe entre el Ejecutivo Federal y la Administración Centralizada, es la relación jerárquica de subordinación de ésta al poder Ejecutivo, es decir, implica una serie de poderes como los de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario, así como para resolver los conflictos de competencia. De tal manera, podemos observar que la centralización administrativa existe una relación clara de supra a subordinación entre el jefe de la Administración Pública y sus dependencias. Una vez determinada a la centralización administrativa, veremos la integración que establece el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.

²¹ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 151.

- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esta es la forma en que se organiza la Administración Pública Centralizada, de la cual el Presidente de la República será el jefe de la Administración Centralizada, ya que es el encargado de nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos.

Cada Secretaría, emitirá su reglamento interior, enfatizando en este el orden de jerarquía que caracteriza a la Administración Centralizada. Cabe señalar, que entre las dependencias no existirá una superioridad jerárquica de una a otra, es decir, todas estarán en un plano de igualdad entre sí, cada una, tendrán una función administrativa específica.

Asimismo, el maestro León Cortiñas-Peláez hace referencia a la desconcentración administrativa: *"Para mayor eficacia y eficiencia, las Secretarías podrán desconcentrar los asuntos de su competencia. Estos órganos le estarán jerárquicamente subordinados, es decir, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Cuentan con cierta autonomía técnica, con facultades específicas para resolver sobre la materia desconcertada y actúan por lo general dentro de una circunscripción para cada caso".*²²

La desconcentración resulta uno de los criterios de organización administrativa en la cual la Administración Centralizada puede funcionar.

²² CORTIÑAS-PELÁEZ, León Introducción al Derecho Administrativo I, 2ª ed. México, Porrúa, 1994 p. 148.

Las características principales de la desconcentración son las siguientes:

- No tienen personalidad jurídica propia.
- No tiene patrimonio, pero sí presupuesto propio.
- Están relacionados jerárquicamente a la dependencia o entidad que desconcentra.
- Tienen competencia limitada por la materia y/o por el territorio.
- Son creados por ley o decreto del Congreso, o por decreto del poder Ejecutivo.
- Asimismo, son instrumentos de Derecho Público.

Como se puede observar la desconcentración es una forma de que las dependencias realicen de una manera óptima sus funciones encomendadas, empero, éstos órganos desconcentrados no pierden la relación jerárquica con la dependencia de la cual dependen, así como la relación subordinada con el titular de la Administración Pública, siendo éste, el Presidente de la República.

2.2.2. ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL.

El crecimiento desmedido de la población en la República Mexicana, ha traído como consecuencia el crecimiento de las necesidades de carácter público, que el Estado tiene la obligación de satisfacerlas. El cual encomienda la realización de diversas actividades relativas al caso en concreto, las cuales serán de manera específica, a diversos órganos de la Administración Pública Federal, cuya actuación goza de cierta autonomía respecto del poder central.

En opinión del maestro Enrique Pérez de León, *"Las empresas paraestatales constituyen el medio de que se ha valido el Estado para desarrollar cierta clase de actividades que no pueden encargarse de la burocracia, sino que para su eficiente labor requieren la fluidez y la libertad que caracterizan a la empresa privada"*.²³

Es decir, a la Administración Paraestatal, corresponde a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos, integra una personalidad a la que se asigna una limitada competencia territorial o que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. Su política de organización y dirección de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas al poder central.

En la República Mexicana, los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales en materias básicas, como los relativos a cuestiones de programación, financiamiento, gasto, evaluación y sobre todo, han quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

Por otra parte, por conducto de las empresas de participación estatal, el Estado deposita en éstas, funciones que deben ser realizadas en forma ágil y eficiente; estas funciones no siempre conllevan una fuente de ingresos, toda vez que en ocasiones son apoyados por los subsidios, con el

²³ PÉREZ DE LEÓN. Enrique Notas de Derecho Constitucional. Administrativo. 12ª ed. México. Porrúa. 1991 p. 218.

fin de satisfacer alguna de las necesidades económicas o comerciales, apremiantes para el país.

Como lo menciona el artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que a la letra dice: *"Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"*.

Asimismo, el artículo 30 de la citada ley establece: *"Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de este ordenamiento"*. Estas empresas son reguladas en el capítulo III de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en sus artículos 28 a 39.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El maestro Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho define a la descentralización de la siguiente manera: *"Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos."*

La descentralización puede ser política o administrativa. La política, hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la

*administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos”.*²⁴

El maestro Miguel Acosta Romero, hace referencia a los órganos descentralizados de la siguiente manera: “La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar:

1. *Actividades que competen al Estado,*
2. *O que son de interés general en un momento dado,*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a) *Personalidad Jurídica.*
 - b) *Patrimonio Propio.*
 - c) *Régimen Jurídico Propio”.*²⁵

De esta manera el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales menciona lo siguiente: “*Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

- I. *La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- II. *La prestación de un servicio público o social;*
- III. *La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.*

²⁴ DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho, 26ª ed. México, Porrúa, 1998 p. 244.

²⁵ ACOSTA ROMERO. Op. cit., p. 493.

Para la creación de estos organismos se realizará por medio de leyes o decretos, según lo establecido en el artículo 71 de la Constitución Política que a la letra dice: *"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I *Al Presidente de la República;*
- II *A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y*
- III *A las legislaturas de los Estados..."*

Es decir, la descentralización es la forma jurídica mediante la cual la Administración Pública encarga actividades específicas de interés público, es decir, las actividades son fundamentalmente servicios públicos, para satisfacerlos de una manera adecuada; sin embargo, no necesariamente sólo son servicios públicos, sino que también sus actividades son con otros fines inherentes al Estado.

El artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que para la creación de estos organismos será por estos medios, en este mismo sentido establece los elementos que deberán contener estos organismos el cual a la letra dice: *"En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:*

- I *La denominación del organismo;*
- II *El domicilio legal;*
- III *El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;*
- IV *Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;*

- V *La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores e éste;*
- VI Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalado cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y
- IX El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo...”.

Para su disolución, liquidación o extinción de estos organismos, se realizará por el mismo medio por el que fueron creados.

2.3. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO.

El Estado como ente jurídico, tiene necesidades preponderantes dentro de su función pública, que debe satisfacer para que estas no se vean disminuidas, es por ello que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece los procedimientos que deberán seguir los distintos organismos del Estado para la adquisición de bienes, así como para la contratación de servicios de una manera transparente y adecuada, con el fin de que el Estado satisfaga sus necesidades y así poder realizar óptimamente sus funciones; así los particulares tendrán otra opción de prestar sus servicios o de vender sus productos.

2.4. CONTRATOS. CONCEPTO.

El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en materia federal, define al contrato como una especie del convenio, entendiendo por convenio “El acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”, por lo tanto, los convenios que pueden transferir o producir obligaciones o derechos reciben el nombre de contratos.

El contrato se integra con elementos de existencia y de validez, los primeros también denominados de existencia o estructurales, son indispensables para que haya contrato.

2.5. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO.

La naturaleza jurídica de los contratos sean estos civiles, mercantiles o administrativos, representan el acuerdo de voluntades, esto es, que ambas partes manifiesten su consentimiento de obligarse para con otra persona de acuerdo con lo establecido en el contrato. Así, de esta manera las partes se sujetan a lo que en realidad ellos quisieron obligarse y sin presión de algún tipo, ya que esto es considerado como vicios del consentimiento, lo cual trae como consecuencia la nulidad del contrato.

2.6. CONTRATOS CIVILES, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVO.

CONTRATOS CIVILES.

Como se mencionó el contrato es un acuerdo de voluntades que crea o transfiere derechos y obligaciones. Es una especie del convenio, que es el acuerdo para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, de acuerdo a lo establecido en los artículos 1792 y 1793 del Código Civil; la legislación civil menciona que para la existencia del contrato se requiere:

- Consentimiento, y
- Objeto que pueda ser materia del contrato.

El consentimiento, es el acuerdo de dos o más voluntades sobre la creación o transmisión de derechos y obligaciones, éste debe recaer sobre el objeto jurídico y material del contrato, este puede ser expreso o tácito; será expreso cuando se manifiesta verbalmente, o por escrito o signos inequívocos; y tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad debe manifestarse expresamente.

El maestro Bernardo Fernández Pérez del Castillo, menciona que: "El objeto material del contrato, se refiere a la cosa que se tiene que dar, al hecho que se tiene que realizar y a la conducta de la que debe abstenerse".²⁶

En cuanto al objeto del contrato, puede analizarse desde dos puntos

²⁶ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo Contratos Civiles, 2ªed. México. Porrúa, 1994 p. 25.

de vista: Primeramente, el objeto directo, es la creación y transmisión de derechos y obligaciones; en segundo lugar tenemos al objeto indirecto, que consiste en la obligación, esto es, el dar, hacer o no hacer.

Asimismo, establece que los elementos de validez serán la capacidad, ausencia de vicios en el consentimiento, la forma en los casos exigidos por la ley, y el fin que debe ser lícito.

La capacidad puede ser de goce o de ejercicio, la capacidad de goce es aquella que se obtiene desde el momento en que se concibe a una persona hasta su muerte; la capacidad de ejercicio es aquella en la cual una persona puede ejercer sus derechos, pues cuenta con los requisitos establecidos para tal efecto, así, como puede obligarse ante otra persona o personas a realizar una obligación.

La ausencia de vicios en el consentimiento, es que para que se de la voluntad de una persona de obligarse, no haya existido alguna causa que lo obligara a contraer esa obligación como pueden ser el dolo, error, violencia y lesión.

En cuanto a la forma, se requiere ésta cuando la ley así lo exige, ya que la omisión de esta formalidad exigida, hace que el contrato en cuestión pueda ser impugnada.

El fin del contrato debe ser lícito, toda vez que no se puede contratar sobre algo que no sea lícito de acuerdo con la legislación mexicana.

Un contrato puede ser invalidado, por incapacidad legal de las partes o una de ellas, por vicios del consentimiento, por su objeto o su motivo o fin

sea ilícito, porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma en que la ley establece. Esta nulidad puede ser relativa o absoluta, relativa cuando al perfeccionar la causa que le da origen a esta sea corregida y absoluta cuando no cumpla o le falte alguno de los requisitos de existencia.

Existe una diversidad de los contratos civiles de acuerdo a las necesidades específicas de los particulares, en tal virtud, el maestro Ricardo Treviño García, nos menciona alguno de los contratos usualmente más usados como el de compraventa, donación, permuta, mutuo, comodato, arrendamiento, depósito, mandato, prestación de servicios profesionales, hospedaje, asociación civil etc.²⁷

CONTRATOS MERCANTILES.

En la actualidad, las relaciones contractuales más frecuentes que existen son las mercantiles, todo esto es en razón de que las actividades cotidianas de la población giran alrededor de ellas, para satisfacer sus necesidades materiales.

La fuente más importante de las obligaciones mercantiles está constituida por los contratos mercantiles. Es decir, la actividad de los comerciantes consiste esencialmente en contratar.

Los contratos mercantiles son realizados entre un particular y una persona moral o entre dos personas morales, todo esto se regula por el Código de Comercio el cual establece en su artículo 75, cuales serán

²⁷ TREVIÑO GARCÍA, Ricardo Los Contratos Civiles y sus Generalidades, 5ª ed. México, Porrúa, 1995.

considerados como actos de comercio; por lo tanto las personas morales se encuentran dentro de este supuesto, al realizar sus actividades comerciales cotidianas.

En los contratos mercantiles se va aplicar supletoriamente el Código Civil, en razón de que los elementos de existencia y validez de este, son los mismos que se establecen para los contratos civiles. *"Esto es, en materia de obligaciones y contratos mercantiles en general, deben aplicarse las mismas normas generales que se aplican en materia civil y que forman parte del derecho de las obligaciones".*²⁸

En los contratos mercantiles, los sujetos se obligan con los alcances que ellos pactaron, es decir, los mismos contratantes van a determinar los alcances de la obligación estipulada, aunque esta resulte demasiado ventajosa para alguna de las partes.

Cabe hacer la mención de que en los contratos mercantiles, el desconocimiento de las obligaciones estipuladas en estos, no da lugar a demandar la nulidad de éste, en virtud, de que en materia mercantil no es aplicable este precepto civil.

Más adelante se hará una distinción entre los contratos civiles y mercantiles, así como los administrativos, para poder diferenciarlos.

²⁸ DE PINA VARA, Rafael Derecho Mercantil Mexicano, 22ªed. México, Porrúa, 1991 p. 183.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

El Estado en el desarrollo de sus actividades, tiene necesidades que deben ser cubiertas, es por ello que contrata con los particulares diversos tipos de prestaciones de servicios, arrendamientos, así como la obra pública.

Estas contrataciones realizadas por el Estado, tienen que ser de una manera transparente, por repercutir al erario federal.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define al contrato administrativo como: *"El contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público".*²⁹

Como se puede observar, el Estado actúa con doble personalidad en sus contrataciones, es decir, celebra contratos sometidos al derecho público y al derecho privado

Se dice que son de derecho público, porque actúa con su potestad de imperio. Estos contratos celebrados por el Estado, específicamente hablando de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son regulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que tiene como objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de

²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, CD, Bufete Jurídico 1997.

servicios, así como la obra pública.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo mantendrá una estrecha vigilancia en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como a la obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en virtud, del tipo de erogaciones que llevan estas actividades al erario federal, por esta razón se considera a la SECODAM, como el órgano encargado de vigilar el desarrollo de las actividades en comento.

Otro tipo de contratos que celebra el Estado son en los cuales éste actúa como un particular, es decir, su actuación se regula por la legislación civil, aquí el Estado se equipara al nivel de un particular, como se menciona coloquialmente se baja de su nivel de potestad de imperio al de un particular, ya que las actividades que realiza con este carácter no pueden ser reguladas por la legislación aplicable cuando tiene la potestad de imperio, porque dejaría en estado de indefensión a los particulares con los que se contrata.

Por lo tanto, podemos observar que el Estado como una organización tiene necesidades que deber satisfacerse, para que cumpla con sus funciones, por este motivo el Estado actúa con una dualidad de personalidad que le permite satisfacer las necesidades que le apremian, por medio de la contratación, y así dependiendo del tipo de éste, el Estado actuará con su potestad de imperio o como particular.

DIFERENCIAS.

Objeto:

Civiles- Crea y transfiere derechos y obligaciones entre particulares.

Mercantiles- Crea y transfiere derechos y obligaciones con fines de lucro.

Administrativos- Crea y transfiere derechos y obligaciones entre el Estado y los particulares.

Consentimiento:

Civiles- Será expreso o tácito de acuerdo a las formalidades que establezca la ley.

Mercantiles- Puede ser expreso o tácito de acuerdo con la ley.

Administrativos- Debe ser de manera expresa.

Capacidad:

Civiles- Las personas que contraten sean capaces de obligarse de acuerdo a la ley.

Mercantiles- Si es persona física debe de tener capacidad de goce y de ejercicio. Si es persona moral se requiere que esté constituido conforme a las leyes mexicanas.

Administrativos- La capacidad (facultad) se encuentra determinada en su ley o reglamento.

Supletoriedad:

Civiles- Será a la letra de la ley o a los principios generales de derecho.

Mercantiles- Será por el Código Civil.

Administrativos- La supletoriedad será por el Código Civil y por el Código Federal de Procedimientos Civiles

Nulidad:

Civiles- Al no cumplir con los requisitos esenciales (nulidad absoluta).

Mercantiles- Al no cumplir con sus requisitos esenciales.

Administrativos- Al no sujetarse por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Formalidad:

Civiles- Será con la que exija la ley.

Mercantiles- Será cuando lo establezca la ley.

Administrativos- Será de manera escrita, realizada por el personal debidamente facultado.

CAPÍTULO 3.

LA OBRA PÚBLICA DENTRO DEL MARCO JURÍDICO MEXICANO.

3.1. EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el punto de partida o marco de referencia para la contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, así como la obra pública por parte del Gobierno Federal, todo esto es con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

De momento, basta con decir que estas figuras se deben entender en la forma común que las ha acuñado el Derecho, agregándoles el elemento público, que es lo que las caracteriza, toda vez que implican la erogación de recursos de la sociedad por parte del Gobierno.

Por esta razón, son aplicables los ordenamientos jurídico-administrativos que el poder público ha expedido para su contratación, mismos en los que se encuentran todas aquellas bases, requisitos, cualidades y procedimientos especiales que deben observarse para su concreción, pues de no ser así serán nulos de pleno derecho, no obstante que en cuanto a su contratación, ejecución y culminación cumplieran con las disposiciones contempladas en la legislación común para las operaciones de esta naturaleza entre los particulares.

El sector público efectúa la obtención de bienes, arrendamientos de éstos, contrata servicios y realiza obras, con el fin de que esté en posibilidades, conforme a las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales que reclame el momento histórico de la vida nacional, de cumplir con los fines públicos que le son inherentes, es decir, procurar contar con la infraestructura de bienes y servicios adecuados que debe prestar el Gobierno a la sociedad en general para que se viva con cierto decoro y en forma ordenada en un Estado de derecho, para promover, apoyar, orientar, facilitar y optimizar su desarrollo armónico.

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

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar

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

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

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, hace el comentario respecto de la primera parte del artículo citado diciendo lo siguiente: establece los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del Gobierno Federal y el Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales.

Los principios a que hace referencia esta primera parte son el de eficacia, eficiencia y honradez.

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

Este precepto en la actualidad tiene una gran importancia debido a la difícil situación en que se encuentra el Gobierno Federal, es por ello, que se busca realizar los fines de la manera más austera posible sin afectar la calidad, solamente evitando el desperdicio o mal uso de los fondos públicos.

Eficacia.- Está íntimamente ligada a la eficiencia, toda vez que la eficacia la podemos entender como la obtención del resultado práctico deseado. Este resultado se obtendrá con la actividad eficiente del Gobierno Federal por medio de las personas encargadas de realizar estos fines.

Sin embargo, en ocasiones no se puede considerar la austeridad de los recursos debido a la premura o casos de emergencia, en los cuales la eficacia es el medio indicado para lograr el resultado adecuado.

Honradez.- La honradez no sólo hace alusión al aspecto económico, que es una parte muy importante, sino que también se considera al comportamiento puntual de las obligaciones así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

En la segunda parte del artículo de referencia se establece, el procedimiento a seguir para la adjudicación de los contratos de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios, así como de obra pública, mediante el procedimiento de licitaciones públicas, precedidas éstas por convocatorias públicas, para que libremente los proveedores presenten convocatorias, a fin de asegurar al Estado la mejor opción en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, es decir, la adjudicación del contrato recaerá en la mejor propuesta; asimismo, cuando no sea posible realizar el procedimiento de licitación pública, se establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos para obtener los servicios que requiere el Estado, en estos casos podemos hablar de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa.

Derivado del artículo 134 y sus principios, se reglamentó este punto por medio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (D.O.F. 30 de diciembre de 1993), así como los reglamentos de las leyes antecesoras, siendo el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles (D.O.F. 13 de febrero de 1990) y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O.F. 13 de febrero de 1985).

3.1.1. LA LICITACIÓN PÚBLICA (ART. 134 CONSTITUCIONAL).

Para adentrarnos al estudio de este tema, es necesario conocer la acepción de licitación pública; *“La palabra licitación en primer término dice el Diccionario de la Lengua Española proviene del latín (licitatio, onem), viene a ser la acción y efecto de licitar, y a su vez (del latín licitare) significa el precio que se ofrece por una cosa en subasta o almoneda.*

El término “pública”, publicar (del latín publicare), quiere decir hacer pública una cosa para que todos la sepan por medio de pregón, bando etc., es decir, hacer manifiesta una cosa al público.”³⁰

Asimismo, el maestro Manuel Lucero Espinosa, hace mención de la acepción gramatical de licitación *“Consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda”.*³¹

³⁰ CIFUENTES VARGAS, Manuel El artículo 134 Constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado. México, Revista Lex. N° 47 y 48, mayo-junio 1992, p. 21.

³¹ LUCERO EPINOSA, Manuel La licitación pública, México, Porrúa, 1993 p. 27.

Es decir, por licitación pública podemos entender el conocimiento al público por medio de algún medio escrito por parte del Gobierno Federal para obtener los servicios y las obras públicas, con apego al procedimiento que más adelante será detallado.

En el campo del Derecho Administrativo, la licitación es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como contratante a la persona física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

Cabe mencionar, que las características más generales de la licitación son las siguientes:

- 1) Es un procedimiento regulado por las normas administrativas.
- 2) El fin de este procedimiento es la de escoger a la persona física o moral, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.
- 3) La selección del ganador se hace a favor de quien haya ofrecido las condiciones más favorables para la Administración Pública.

Por otra parte, el maestro Manuel Lucero Espinosa hace referencia a la naturaleza jurídica de la licitación pública diciendo: *"...consiste en un llamado que la Administración Pública hace a los particulares de manera impersonal, para que le formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación."*³³

Es decir, la Administración Pública no formula una propuesta, ya que únicamente hace una convocatoria y recibe de los licitadores sus

³³ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. cit., p. 31.

propuestas, decidiendo si éstas son aceptadas o rechazadas; en el caso de ser aceptadas el concursante ganador se ajustará estrictamente a las condiciones fijadas en el contrato para la realización de sus servicios, regulándose por las normas que lo rijan.

Asimismo, el autor citado hace alusión a los principios jurídicos de la licitación, siendo estos la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción, ya que el incumplimiento de cualquiera de estos principios lo vicia de nulidad.

La finalidad del proceso de licitación es el de asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficacia, eficiencia y honradez, no sólo por parte del contratista sino también para la parte de la Administración Pública que convoque, ya que estos procesos serán reguladas por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Antes de explicar detalladamente de la licitación daremos su concepto dado por el maestro Manuel Lucero Espinosa. *“La licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus contratantes, salvo las excepciones establecidas en la Ley, que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas, para seleccionar la más conveniente.”*³⁴

El procedimiento de la licitación pública, se conforma de una serie de actos los cuales a continuación explicaremos:

³⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 39.

Convocatoria.- *"Es una oferta al público, hecha por la dependencia o entidad a través de los medios de difusión colectiva, que contiene las especificaciones de la obra, adquisición, arrendamiento o servicio, y que está sujeta a la condición suspensiva consistente en que el aceptante resulte vencedor en el concurso."*³⁵

El artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece que las convocatorias, se publicarán simultáneamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra.

El mismo artículo 32, establece el contenido de la convocatoria:

- I. *El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;*
- II. *La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;*
- III. *La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y*

³⁵ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín Los contratos derivados del artículo 134 constitucional, México, Porrúa, 1993 p. 47.

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

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

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

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

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

B. En materia de obra pública, además contendrán:

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

II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos;

III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados;

*IV. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos,
y*

V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.

Las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados las bases para las licitaciones públicas, a partir de la fecha de

publicación y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, las cuales contendrán ciertos aspectos mínimos que establece el artículo 33 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

A raíz de los constantes ajustes presupuestales por parte del Gobierno Federal, específicamente el Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2000, publicado en el D. O. F. el 31 de enero de 2000, en su artículo Décimo Séptimo, se establece que las convocatorias para licitaciones públicas a que se refiere la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y cuando proceda, en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, por un sólo día y preferentemente en un tamaño máximo equivalente a una hoja del D.O.F., asimismo, se tratarán de que las convocatorias se realicen de manera conjunta; se eliminarán el envío de documentos a la SECODAM relativos a las convocatorias, bases, fallos etc., debido a que solamente se enviarán por transmisión electrónica o medio magnético; cuando las licitaciones se llevan a cabo en dos o más entidades federativas, se publicará en una sola convocatoria en dos diarios de circulación nacional, la cual substituirá las publicaciones locales de cada entidad federativa.

Primera Etapa:

Los licitantes entregarán en sobres cerrados en forma inviolable; acto seguido se procederá a la apertura de propuestas técnicas exclusivamente y, se desecharán aquellas que hubieren omitido alguno de los requisitos erigidos, después de haberse realizado un análisis de las mismas; las propuestas que si cumplieron con los requisitos establecidos en las bases,

seguirán a la segunda etapa. De ésta primera etapa se levantará un acta circunstanciada del acto, indicando cuales fueron las propuestas aceptadas, así como las que se desecharon y la razón por la cual no fueron aceptadas.

Si la segunda etapa, no se realiza en el mismo acto, se firmarán las propuestas económicas por los licitantes y servidores públicos de la dependencia o entidad; quedarán en custodia de ésta, anunciándose la fecha en que se realizará la segunda etapa.

En caso de no haberse presentado ninguna propuesta, o ninguna de las propuestas cumplan con los requisitos, en la primera etapa, se declarará desierto el concurso, y se procederá a una segunda convocatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Segunda Etapa:

En esta etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa; se analizarán las propuestas económicas, y se adjudicará a quien ofrezca el precio más bajo, así como las mejores condiciones técnicas.

Se levantará acta de la segunda etapa en la cual la dependencia o entidad convocante proporcionará por escrito a los licitantes, las razones por las cuales su propuesta en su caso no fue elegida, asimismo, se dará a conocer las propuestas que fueron aceptadas.

En caso de que el fallo de la licitación no se realice en la misma fecha, dos licitantes por lo menos y los servidores públicos de la convocante presente firmarán las proposiciones económicas aceptadas, señalando la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el que deberá estar comprendido dentro de los 40 días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa.

El fallo se podrá dar a conocer en junta pública a la que podrán asistir todos los participantes que hubieren participado en el concurso, o se podrá comunicar por escrito a cada uno de los licitantes. El concursante ganador se presentará con la convocante para la firma del contrato respectivo.

El proceso de licitación debe de estar apegado al cumplimiento de toda la normatividad que debe observarse en la operación de que se trate. Con ello se configura la licitud de los actos que se llevan a cabo.

Por otra parte, la Ley de la materia en sus artículos 80, 81, 82 y 83, establece las excepciones a la licitación pública, así como los requisitos que deben cumplir para no realizarse por el procedimiento licitatorio, es decir por la invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas *-invitación restringida-* o por adjudicación directa; estos procedimientos se explicarán más detalladamente en el Capítulo Cuarto, para su mejor comprensión.

3.1.2. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

Como ya explicamos con anterioridad, el artículo 134 Constitucional, establece las bases para la contratación por parte del Gobierno Federal; éste realizará dichas contrataciones de arrendamientos, adquisiciones,

prestación de servicios, así como la obra pública, a través de sus diversos órganos del Estado, toda vez que para poder desarrollar sus atribuciones tiene que satisfacer las necesidades más apremiantes.

Los órganos del Estado, dependiendo de las actividades, en particular de cada uno de ellos convocarán a licitación pública, o en su caso, la invitación a cuando menos tres proveedores denominada invitación restringida, o incluso la adjudicación directa; todos estos tipos de contrataciones regulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, dándose el caso que también estén reguladas ciertas contrataciones por distinta normatividad como Lineamientos, Oficios-circulares etc., para el caso en concreto, los cuales más adelante se detallarán.

Ahora analizaremos las contrataciones de cada uno de los Poderes de la Unión.

3.1.2.1. EJECUTIVO.

Las contrataciones que realiza el Ejecutivo Federal, a través de sus órganos, es decir a través de su administración centralizada, es en general, por el procedimiento de licitación pública, con las excepciones de que sea por el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores denominada invitación restringida, o en su defecto por el procedimiento de adjudicación directa.

En los casos de excepciones, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece ciertos requisitos que deben cumplir las dependencias y entidades para hacer uso de las excepciones, para vigilar que se cumplan

estos requisitos, el órgano interno de control de cada una, verificará en todos los actos relativos a las contrataciones, que se cumplan con lo establecido en la normatividad. Estos órganos de control interno reportarán estas actividades así como sus observaciones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual está facultada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para vigilar la correcta aplicación de las normas administrativas, así como que los procedimientos de contratación sean de una manera limpia y transparente, asimismo, vigilará la conducta en estos procedimientos de los servidores públicos que intervengan en el desarrollo de los concursos, la cual debe ser imparcial, así como no tener ningún interés personal en la contratación, ya que se harían acreedores a diversas sanciones, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1.2.2. LEGISLATIVO.

En este órgano del Estado el procedimiento de contratación se realiza de una manera muy peculiar, debido a que en una minuciosa búsqueda en el Diario Oficial de la Federación, se advierte que no se realizan las convocatorias del procedimiento de licitación con la frecuencia que convocan las dependencias del poder Ejecutivo, ésto no es con el ánimo de comparar, sino que simplemente como cualquier ente del Estado tiene necesidades primordiales que tiene que satisfacer por medio de las contrataciones; derivado de lo anterior, se puede inferir que sus procedimientos de contratación se realizan por medio de invitación a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa, en virtud de las escasas convocatorias de licitaciones públicas que realizan.

Es necesario destacar que se intentó realizar una investigación de campo en el Congreso de la Unión, teniendo como resultado una negativa por parte de los servidores públicos encargados de estos aspectos, a pesar de que esta información no es de carácter confidencial ya que no se solicitaban cifras, sino simplemente la información, era en el aspecto de cómo realizan sus contrataciones y con que criterios se realizan.

3.1.2.3. JUDICIAL.

En este poder de la Federación, la investigación se encuentra en el mismo supuesto que en el poder Legislativo, en cuanto a que las convocatorias de licitaciones públicas no se realizan de una manera ordinaria, sino que son de manera esporádica, de lo cual se puede inferir que se realizan por los procedimientos antes citados de invitación restringida o por adjudicación directa.

En este caso se puede entender que los procedimientos sean de esa manera debido a que se pone en juego la seguridad nacional, en virtud de las funciones que realiza.

3.2. LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

Como su nombre lo indica, esta Ley regula todo lo relacionado a la contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, así como la obra pública dentro de la Administración Pública Federal.

Tiene como antecedentes la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 31 de diciembre de 1979, la Ley de Obras Públicas de 30 de diciembre de 1980 y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles de 8 febrero de 1985.

A partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1993, abrogó a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, quedando vigentes los reglamentos de estas leyes en todo lo que no se oponga a la presente ley de acuerdo al artículo Tercero transitorio.

Como se puede observar, se conjuntó el tema de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios con el de la obra pública, en virtud de que los procedimientos de contratación son similares, con las peculiaridades de cada tema en concreto.

Esta Ley se conforma de 99 artículos, con seis títulos denominados de la siguiente manera:

Título Primero.- Disposiciones Generales. Art. 1º al 16.

Título Segundo.- De la Planeación, Programación y Presupuestación. Art. 17 al 27.

Título Tercero.- De los Procedimientos y Contratos.

 Capítulo I. Generalidades. Art. 28 al 44.

 Capítulo II. De los Procedimientos y Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Art. 45 al 55.

Capítulo III. De los Procedimientos y Contratos de Obra Pública.
Art. 56 al 79.

Capítulo IV. De las Excepciones a la Licitación Pública. Art. 80 al 83.

Título Cuarto.- De la Información y Verificación. Art. 84 al 86.

Título Quinto.- De las Infracciones y Sanciones. Art. 87 al 94.

Título Sexto.- De las Inconformidades y el Recurso.

Capítulo I. De las Inconformidades. Art. 95 al 98.

Capítulo II. Del Recurso de Revocación. Art. 99.

En ese mismo sentido, hay que destacar los aspectos más importantes de esta ley, de lo cual se puede iniciar con el aspecto más importante, es decir, se conjuntan dos grandes materias que anteriormente estaban reguladas independientemente que son las adquisiciones y las obras públicas; se dispone la obligación para las dependencias y entidades de mantener debidamente asegurados los bienes con que cuenten; solamente podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo contrataciones cuando se cuente con saldo disponible en la partida correspondiente del presupuesto aprobado; se precisan los casos en que procede llevar a cabo licitaciones internacionales; sobre las publicaciones de las convocatorias deberán de realizarse en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación; en cuanto a las bases de licitación, la convocante deberá tenerlas realizadas antes de la publicación, debido a la importancia de éstas como lo señala el Dr. Antonio Scheleske Farah *"Son el conjunto de documentos que definen el objeto y el alcance de la operación de que se trate, ya sea adquisición, arrendamiento, servicios u obra pública, con ella el interesado tiene elementos suficientes de juicio para preparar su propuesta técnica y económica"*.³⁶; asimismo, se establece que deberán reembolsarse

³⁶ SCHELESKE FARAH, Antonio Comentarios a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. México, Control Gubernamental, año IV, n° 8, 1995 p. 46.

los gastos no recuperables a los participantes, cuando el proceso de adjudicación sea cancelado por la SECODAM; los plazos para realizar la convocatoria, primera etapa, segunda etapa, fallo, firma del contrato, las formas de adjudicar un contrato, así como el procedimiento de inconformidades, que el maestro Hugo Alberto Arriaga Becerra la define de la siguiente manera: *“es una conducta del particular que pide, solicita o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad como es la Dirección General de Inconformidades”*.³⁷

3.3. REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS.

Este reglamento quedó subsistente después de la abrogación de la ley que le dio origen, de acuerdo al Artículo Tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto por la Ley citada.

Este reglamento se encarga de regular, así como de ahondar en el aspecto de la contratación de la obra pública, es decir, detalla más a fondo el procedimiento, así como los requisitos de las obras públicas por parte de la Administración Pública Federal.

Este Reglamento se conforma por:

Capítulo I. Disposiciones generales. Art. 1º al 5º.

Capítulo II. De la planeación, programación y presupuestación de la obra pública. Art. 6º al 15.

³⁷ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto La naturaleza jurídica de la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, México, Revista Lex, nº 14, año II, agosto, 1996 p. 54.

Capítulo III. Del padrón de contratistas. Art. 16 al 23. (Este apartado se encuentra en desuso)

Capítulo IV. De la contratación y ejecución de las obras. Art. 24 al 54.

Capítulo V. De las obras por administración directa. Art. 55 al 57.

Capítulo VI. De los servicios relacionados con la obra pública. Art. 58 al 59.

3.4. LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO ÓRGANO DE CONTROL DEL PODER EJECUTIVO.

Esta Secretaría como su nombre lo indica será la encargada de controlar el ejercicio del Poder Ejecutivo, ya sea federal, estatal o municipal, es decir, organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental, asimismo, inspecciona el ejercicio del Gasto Público Federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos, de la misma manera, inspecciona que las dependencias de la Administración Pública Federal cumplan con la normatividad y disposiciones en materia administrativa; la Contraloría será la encargada de llevar un registro de los bienes inmuebles de propiedad federal, así como administrar los inmuebles que no estén asignados a alguna dependencia o entidad; vigilar el correcto desempeño de sus actividades de los servidores públicos dentro del marco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estas son sólo algunas de sus atribuciones, las cuales se encuentran plasmadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

Como se puede observar la SECODAM, comúnmente llamada así, es la parte del Poder Ejecutivo que vigila y controla a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desempeño de sus funciones, con el objeto de que los actos que realicen éstas, se encuentren dentro del marco del derecho y así poder lograr llegar a la consecución de sus fines.

3.4.1. COMO ÓRGANO REVISOR Y CONTROLADOR DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

Dentro del marco de sus atribuciones, la SECODAM será la encargada de llevar un estricto control y vigilancia en los procedimientos de licitación pública, debido a que son erogaciones que afectan al erario federal, es por ello, que se ha hecho una investigación minuciosa con el objeto de hacer una compilación de la normatividad que la faculta para reglamentar los procesos, así como la emitida por la Contraloría para reglamentar los procedimientos licitatorios.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Art. 37, frac. VIII, XVI, XIX y XXIII.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Arts. 12 frac. V, VII y IX, 22, 26 frac. III apartado 2, 29 frac. XIII.
- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas.
D. O. F. 15 de marzo de 1996.

- Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 5 de agosto de 1999.
- Acuerdo que establece la integración y funcionamiento de los Comités de enajenación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 5 de agosto de 1996, y anexo publicado el 21 del mismo mes y año.
- Lineamientos para la adquisición de equipos, programas y sistemas de cómputo, contratación de servicios para el desarrollo de programas y sistemas; así como de adquisición de accesorios y demás bienes e instrumentos que estén integrados por componentes electrónicos que controlen o tengan como referencia fechas para su operación. D. O. F. 10 de septiembre de 1998.
- Oficio-Circular número SP/100/1644/97, dirigido a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, relativo a la forma y términos en que deben ser enviadas a esta Secretaría, la convocatoria y bases de las licitaciones públicas que se lleven a cabo. D. O. F. 14 de julio de 1997.
- Normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 2 de mayo de 1985.
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias. D. O. F. 3 de febrero de 1997.
- Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 5 de octubre de 1993.

- Oficio- Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. D. O. F. 2 de octubre de 1996.
- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública. D. O. F. 11 de abril de 1997.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los procedimientos de contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas. D. O. F. 4 de agosto de 1997.
- Acuerdo que establece los lineamientos para la contratación de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 7 de mayo de 1997.

3.4.2. COMO ÓRGANO ENCARGADO DE REGLAMENTAR A LA OBRA PÚBLICA DENTRO DE LA ESFERA ADMINISTRATIVA.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro del marco de sus atribuciones, está encargada de reglamentar el proceso de licitación pública que celebran para la contratación de la obra pública, como

se puede observar en los artículos 29, 33 apartado B y 41 del Reglamento Interior de esa Secretaría, así como los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas. D. O. F. 15 de marzo de 1996, en su punto número 3.

3.5. OTRAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.

Así como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para regular los procedimientos licitatorios, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para regular en diversas materias a los procedimientos licitatorios, todo esto, en virtud de que en la contratación se ven involucradas diversas atribuciones encomendadas a estas Secretarías, así como en la ley de referencia se les facultan, resulta de igual manera que en diversa normatividad se le otorguen facultades, a continuación detallaremos esta normatividad.

- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
Arts. 8, 9 ,11, 15 párrafo cuarto, 23 párrafo tercero, 26 y 31.
- Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional.
D.O. F. 24 de noviembre de 1994. (SECOFI)

- Oficio- Circular número 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 8 de abril de 1994. (SHCP)
- Oficio- Circular número SP/100/507/95, dirigido a los ciudadanos titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 6 de diciembre de 1995. (SHCP, SECOFI Y SECODAM)
- Oficio- Circular número SP/100-429/95 que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para reforzar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza. D. O. F. 14 de agosto de 1995. (SHCP, SECOFI y SECODAM)
- Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinado a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social. D. O. F. 22 de diciembre de 1992. (SEGOB, SHCP y SECOGEF)
- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 2 de mayo de 1994, aclaración 20 de mayo de 1994. (SHCP, SEDESOL y SECOGEF)
- Oficio- Circular mediante el cual se dan a conocer los lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal. D. O. F. 19 de agosto de 1994. (SECOGEF y SHCP)

CAPÍTULO 4.

ANÁLISIS JURÍDICO Y PERSPECTIVAS DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.

4.1. CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA.

El Gobierno Federal debido a las necesidades de sus actividades cotidianas, ha tenido la necesidad de construir espacios en los cuales pueda desempeñar sus funciones; al no contar con los elementos suficientes para realizarlas, se ha visto en la necesidad de contratar con los particulares para realizar dichas obras. Es por ello, que se tuvo que reglamentar estas contrataciones para asegurar al Estado las mejores condiciones y así evitar los malos manejos atendiendo a intereses particulares.

Es por esto, que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como diversos ordenamientos regulan de una manera estricta las contrataciones, de esta manera, en este capítulo se ahondará en el estudio de la obra pública.

El artículo 4 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, considera a la obra pública de la siguiente manera:

“Para los efectos de esta Ley se considera a la obra pública de la siguiente manera:

- 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 obras públicas, 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 las eficiencias de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y los trabajos de explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentran 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 aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.*
- V. *Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;*
- VI. *Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y*
- VII. *Todos aquellos de naturaleza análoga."*

El maestro Jorge Ricardo Canals Arenas, define al contrato de obra pública de la siguiente manera: *"Tiene por objeto la construcción, reparación, ampliación o modernización de un trabajo público, consistente en una obra pública de naturaleza inmueble, por parte de un contratista particular, quien recibe como contraprestación por el trabajo efectuado una*

remuneración que ha sido, como las demás obligaciones, libremente pactada por las partes".³⁸

Asimismo, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, lo define de la siguiente manera: *"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"*.³⁹

Como se puede observar la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas define a la obra pública, sin embargo, como ya es conocido, para realizar una obra pública debe de existir un procedimiento de adjudicación, dentro de éste se encuentra el contrato, el cual es el acto mediante el cual las partes dan formalidad a las obligaciones que pretenden contraer; es por ello, que hemos dado dos diferentes definiciones del contrato de obra pública, el cual forma parte del grupo de los contratos administrativos.

El contrato de obra pública se clasifica doctrinalmente como bilateral, oneroso, conmutativo, de ejecución diferida, de adhesión (normalmente), intuitu personae, principal, solemne y de derecho público.

Sus elementos esenciales son: Sujetos, competencia y capacidad, consentimiento, la forma, objeto, régimen jurídico, garantías, así como una licitación previa (sólo en los casos en que la ley no la obliga).

³⁸ CANALS ARENAS, Jorge El contrato de obra pública, México, ed. Trillas, 1991 p. 94.

³⁹ C. D. Room, Bufette Jurídico. México 1997.

Sus elementos no esenciales son: Plazo, conmutabilidad, así como las sanciones.

De igual forma, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 61, establece las declaraciones y estipulaciones que como mínimo contendrán los contratos de la materia, como son los siguientes:

- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato.
- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato.
- La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.
- Porcentajes, números y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de materiales.
- Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato.
- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como de los ajustes de costos.
- Montos de las penas convencionales.
- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra.
- Procedimiento de ajuste de costos.
- La descripción pormenorizada de la obra que se debe ejecutar, acompañando a esta, los proyectos, planos especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.
- Los procedimientos para resolver controversias futuras.

4.2. FORMAS EN QUE SE LLEVA A CABO LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.

Para contratar una obra pública por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es necesario que cuenten con saldo disponible como lo establece el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; de igual forma el procedimiento de adjudicación se deberá llevar a cabo por el procedimiento de licitación pública, pudiendo llevarse excepcionalmente por medio de invitación a cuando menos tres contratistas, o por adjudicación directa, siempre y cuando se satisfagan los requisitos establecidos en Ley.

La contratación de obra pública, se realiza para llevar a cabo obras de gran magnitud o en su caso, se pueden contratar los servicios relacionados con la obra pública, esto es, que se contratan diversos servicios para mantener de manera óptima los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal.

Las Dependencias y Entidades de acuerdo a sus necesidades de funcionabilidad o por sus atribuciones, contratarán la obra pública o los servicios relacionados con la misma. Como ejemplo se puede citar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual en su mayoría de contrataciones de obra pública que realiza, son los de servicios relacionados con la obra pública, en virtud de sus necesidades de funcionabilidad; de este mismo modo se cita a la Comisión Nacional del Agua, que en la mayoría de contrataciones que realiza son de obra pública, en razón de sus atribuciones que tiene encomendadas.

4.2.1. LA LICITACIÓN PÚBLICA.

La licitación pública como anteriormente se definió *"Constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, salvo las excepciones establecidas en la Ley, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas, para seleccionar la más conveniente"*.⁴⁰

De este concepto se desprende que es el procedimiento que generalmente debe seguir la Administración Pública, para que los concursantes presenten sus ofertas y seleccionar la propuesta que tenga el precio más bajo y ofrezca las mejores condiciones en cuanto a calidad, asimismo, este procedimiento es regulado por el artículo 134 constitucional, el cual fue la pauta para reglamentar las contrataciones de la Administración Pública Federal y así dar origen a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual será la encargada de reglamentar de manera específica a las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, así como a la obra pública.

En particular, se abocará al procedimiento de obra pública; el artículo 58 de la Ley de la materia, indica el procedimiento a seguir en las licitaciones, el cual a la letra dice:

"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 los siguientes:

⁴⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel Op. cit. p .39.

- 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 será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma;*
- IV. *En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuesta 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 harán constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieron sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma;*
- VII. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, y*
- VIII. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; asimismo, se levantará el acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma.”*

4.2.1.1. CONVOCATORIA.

“Es una oferta al público, hecha por la dependencia o entidad a través de los medios de difusión colectivos, que contiene las especificaciones de la obra, adquisición, arrendamiento o servicio, y que está sujeta a la condición suspensiva consistente en que el aceptante resulte vencedor en el concurso”.⁴¹

⁴¹ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín Los contratos derivados del artículo 134 Constitucional. México, Porrúa, 1993 p. 47.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Asimismo, el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas hace referencia a que las convocatorias se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser ejecutada la obra.

Empero, cabe resaltar que el 31 de enero del 2000, se publicó el Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2000, en donde se establece que se publiquen las licitaciones de manera múltiple, así como evitar las modificaciones a las mismas, la publicación en los diarios de circulación nacional será por un sólo día y si es en el Distrito Federal sólo se publicará en un diario de circulación nacional.

En este sentido el artículo 32 establece los requisitos que contendrá una convocatoria para obra pública, los cuales son:

- El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, este 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.
- La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones.

- La indicación de si 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.
- La descripción general de la obra y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de la obra.
- Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos.
- La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con la características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados.
- La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos.
- Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.

Asimismo, las dependencias o entidades convocantes emitirán bases para la licitación, las cuales se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta 7 días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones.

El artículo 33 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece cuales son los requisitos que deberán contener para obra pública:

- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- Poderes que deberán acreditarse, fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato.

- Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación.
- El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.
- La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de licitación, así como en las proposiciones presentadas por los contratistas, podrán ser negociadas.
- 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.
- 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.
- Relación de materiales y equipos de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante.
- 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.
- Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos que deberán cumplir los interesados.
- Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato.
- Datos sobre la garantía de seriedad en la proposición; porcentajes, forma y términos del o los anticipos que se concedan; y procedimiento de ajuste de costos.
- 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.

- Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse.
- Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara que le corresponda.
- Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación.
- Modelo de contrato.
- Condiciones de precio y, tratándose de contratos celebrados a precio alzado, las condiciones de pago.

Se puede decir que las bases, son los puntos mediante los cuales se deberá conducir una licitación, siempre dentro del marco jurídico de la Ley. Para ejemplificar la importancia de éstas, haremos mención de la tesis de jurisprudencia I.3º.A.572 A, publicada en la página número 318, del Tomo XIV-October, de la Octava época, de los Tribunales Colegiados de Circuito, del Semanario Judicial de la Federación, que dice: "LA LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO."

4.2.1.2. APERTURA DE PROPUESTAS (TÉCNICA Y ECONÓMICA).

Los participantes que hayan cubierto el costo de las bases de licitación podrán participar en el acto de presentación y apertura de propuestas.

En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de las propuestas técnicas exclusivamente, se hará el análisis por parte de la dependencia o entidad convocante y se desecharán las que hubieren omitido algún requisito exigido en las bases de licitación, se levantará una acta circunstanciada al finalizar el acto, en la cual se establecerán las propuestas que hayan sido rechazadas y los motivos de este acto, dicha acta la firmarán los participantes a los cuales se les entregará una copia, ya que es obligatoria su presencia para entregar las propuestas y los servidores públicos que hayan intervenido en el acto de la dependencia o entidad convocante. Las propuestas técnicas serán devueltas a los licitantes, transcurridos 15 días naturales contados a partir de la fecha en que se de a conocer el fallo de la licitación.

Los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes rubricarán todas las propuesta 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 donde se llevará a cabo la segunda etapa. Durante ese periodo, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas.

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.

Cabe resaltar que en la segunda etapa, no es obligatoria la asistencia de los participantes, debido a que ya fueron entregadas sus propuestas, y su presencia sólo es de manera "simbólica".

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 40 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 40 días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

Se levantará acta de la segunda etapa en la que se harán constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los servidores públicos que hayan intervenido en el acto y por los participantes, a los cuales se les entregará copia de la misma.

El artículo 59 de la Ley de la materia, establece la forma en que serán evaluadas las proposiciones, así como el dictamen realizado por la dependencia o entidad, el cual servirá como base para determinar que proposiciones son aceptadas y cuales son desechadas.

4.2.1.3. FALLO.

El fallo de la licitación se dará a conocer en junta pública, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las

etapas de presentación y apertura de proposiciones. Las dependencias y entidades en sustitución de esta junta, 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 por escrito 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 acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma.

Cabe destacar, que contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, sin embargo, los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

4.2.2. LA INVITACIÓN RESTRINGIDA.

Como su nombre lo indica, es una invitación que realiza una dependencia o entidad a por lo menos tres contratistas para realizar una obra.

Asimismo, el artículo 81 de la L.A.O.P. establece los supuestos en los que contratará a través del procedimiento de invitación restringida, el cual a la letra dice:

"Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

- I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;*
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;*
- III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y*
- IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambos se hubiesen recibido proposiciones solventes.*

A...

B.- En materia de obra pública, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

- I. Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de los inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;*
- II. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada y, que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar*

donde deba ejecutarse la obra o con las personas morales o agrupaciones legalmente establecidas y constituidas por los propios habitantes beneficiarios, y

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

Las dependencias y entidades, preferentemente, invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, salvo que ello, a su juicio, no resulte conveniente, en cuyo caso utilizarán el procedimiento de adjudicación directa. En cualquier supuesto se convocará a la o a las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.”

La invitación restringida deberá fundarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones al Estado.

Para el procedimiento de invitación restringida de obra pública no podrá exceder el 20% de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal. Sólo en casos excepcionales, las operaciones previstas podrán sobre pasar del porcentaje indicado, siempre que las mismas sean aprobadas previamente de manera indelegable y bajo su estricta responsabilidad por el titular de la dependencia o entidad, y que sean detalladas en el informe. En materia de obra pública, la autorización del titular de la dependencia o entidad será específica para cada obra.

El informe a que se refiere el párrafo anterior es cuando el titular de la dependencia o entidad, a más tardar el último día hábil de cada mes,

enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, en su caso, al órgano de gobierno, un informe que se referirá a las operaciones autorizadas en el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del dictamen. En materia de obra pública, esta facultad del titular de la dependencia o entidad será indelegable.

El procedimiento de invitación restringida para obra pública lo establece el artículo 83 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas:

- La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano de control de la dependencia o entidad.
- Para poder llevar a cabo la evaluación, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas.
- Se aplicarán las disposiciones de la licitación pública, en lo conducente.
- En las bases o invitaciones se indicarán, como mínimo, los aspectos que correspondan del artículo 33 de la L.A.O.P.
- Los interesados que acepten participar, lo manifestarán por escrito y quedarán obligados a presentar su proposición.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al monto, características, especialidad, condiciones y complejidad de los trabajos.

El fallo se dará a conocer mediante comunicación por escrito, por la dependencia o entidad, para que el ganador se presente dentro del término marcado a la firma del contrato respectivo.

El dictamen de la invitación restringida de obra pública deberá contener:

- El valor del contrato.
- Descripción general de la obra correspondiente.
- La nacionalidad del contratista.

4.2.3. ADJUDICACIÓN DIRECTA.

La adjudicación directa como su nombre lo indica, es el medio para adjudicar un contrato a una persona sin el procedimiento de la licitación pública o invitación restringida, es decir, es una excepción a la licitación pública.

Uno de los supuestos contenidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, relativo a la adjudicación directa es el que se establece en el artículo 42 que a la letra dice:

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

Al igual que en la invitación restringida, las adjudicaciones directas en materia de obra pública, no podrán exceder del 20% de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal.

En casos excepcionales las operaciones previstas en este artículo podrán exceder el porcentaje indicado, siempre que las mismas sean aprobadas previamente, de manera inteligente y bajo su estricta responsabilidad por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad, y que sean registradas detalladamente en el informe.

En materia de obra pública, la autorización del titular de la dependencia o entidad será específica para cada obra.

Asimismo, el encargado de autorizar la adjudicación directa será el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en virtud, de que es el órgano que se encarga de verificar la viabilidad de las inversiones, así como el procedimiento que se utilice.

4.2.4. ADMINISTRACIÓN DIRECTA.

La administración directa son las obras que realiza la misma entidad o dependencia para ella misma, es decir, es la encargada de realizarse sus propias obras; para poder realizarlas deberán poseer la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, o por medio de Convenios de Colaboración con otras dependencias o entidades, así como con entidades federativas, como lo establece el artículo 77 de la Ley de la materia que a la letra dice:

“Cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 29, las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria, equipo de construcción y personal técnico que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos, y podrán según el caso:

- I. Utilizar la mano de obra local complementaria que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;*
- II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario, y*
- III. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran.*

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

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

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

En la ejecución de obras por administración directa son aplicables, en lo conducente, las disposiciones de esta Ley.”

En el mismo sentido se encuentra el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Asimismo, los artículos 56 y 57 del citado reglamento establecen los programas de ejecución y el presupuesto que se deberán llevar a cabo para la administración directa, los cuales a la letra dicen:

“Artículo 56.- Los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y de utilización de maquinaria y equipo de construcción para cada una de las obras que se realicen por administración directa, deberán elaborarse conforme a lo siguiente:

- I. El programa de ejecución se desagregará en etapas, conceptos y actividades, señalando fechas de iniciación y terminación de cada una de ellas; las cantidades de obra que se ejecutarán mensualmente, así como sus importes correspondientes y el importe total de la producción mensual;*
- II. El programa de utilización de recursos humanos, deberá consignar la especialidad, categoría, número requerido y percepciones totales por día, semana o mes. El programa incluirá al personal técnico, administrativo y obrero, encargado directamente de la ejecución de los trabajos, y*
- III. El programa de utilización de la maquinaria y equipo de construcción, deberá consignar las características del equipo, capacidad, número de unidades y total de horas efectivas de utilización, calendarizadas por semana o mes. La residencia de supervisión a que se refiere el artículo 47 de este reglamento, será responsable directamente de la ejecución, supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos y tendrá las mismas obligaciones a que se refiere el artículo mencionado.*

Los órganos de control interno de las dependencias y entidades, verificarán que se de estricto cumplimiento a la realización de las acciones señaladas para las obras por administración directa.

Artículo 57.- El presupuesto de cada una de las obras que se realice por administración directa, será el que resulte de aplicar a las cantidades de trabajo del catálogo de conceptos, los costos unitarios analizados y calculados con base en las especificaciones de ejecución, normas de calidad de los materiales y procedimiento de construcción previstos. Dicho presupuesto se integrará además con los siguientes importes:

- I. De los equipos, mecanismos y accesorios de instalación permanente, los cuales incluirán los fletes, maniobras, almacenaje y todos aquellos cargos que se requieran para transportarlos al sitio de los trabajos;*
- II. De las instalaciones de construcción necesarias para la ejecución de los trabajos y en su caso, de su desmantelamiento, así como los fletes y acarreos de la maquinaria y equipo de construcción y los seguros correspondientes;*
- III. De las construcciones e instalaciones provisionales destinadas a servicios administrativos, médicos, recreativos, sanitarios y de capacitación, campamento y comedores que se construyan en el sitio de la obra, así como de mobiliario y equipo necesario para éstas;*
- IV. De los sueldos, salarios, viáticos o cualquier otra remuneración que reciba el personal técnico, administrativo y de servicios encargados directamente en la ejecución de los trabajos, de conformidad con el programa de utilización de recursos humanos, y*
- V. De los equipos de transporte aéreo, marítimo o terrestre, con sus respectivos cargos por combustibles y lubricantes, así como de los materiales de consumo en oficinas, calendarizados por mes.*

En el presupuesto a que se refiere este artículo no podrán incluirse cargos por imprevistos, erogaciones adicionales o de índole similar.

Se entenderá por costo unitario, el correspondiente a la suma de cargos por concepto de materiales, mano de obra y utilización de maquinaria y equipo de construcción, sea propio o rentado."

4.3. TERMINACIÓN NATURAL.

Cuando el objeto de un contrato, se ha cumplido exacta y cabalmente, se llega a la terminación de las obligaciones contraídas en éste, es decir, fenece al no haber obligaciones pendientes contractuales.

De esta manera se da la terminación natural del contrato, al haberse cumplido con las obligaciones pactadas y sin haber sucedido algún contratiempo.

4.3.1. TERMINACIÓN ANTICIPADA.

Se da en el supuesto cuando una de las partes incumple con sus obligaciones contraídas; por parte del contratista se da cuando incumple con los trabajos que la dependencia o entidad le encomendó a realizar, en este caso la dependencia o entidad al percatarse del incumplimiento, procederá a ejecutar el procedimiento de rescisión del contrato. Asimismo, se le hará efectiva la garantía de cumplimiento del contrato, así como la pena convencional. Se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos

ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los 40 días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión. Esto es en razón de que el cumplimiento del contrato para el contratista es obligatorio.

En el caso de que la dependencia o entidad no cumpliera con sus obligaciones, ésta pagará los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

En el supuesto de que no cumpliera con sus obligaciones por caso fortuito o de fuerza mayor, el contratista podrá suspender la obra, sin embargo, deberá presentar su solicitud a la dependencia o entidad, quien resolverá dentro de los 20 días naturales siguientes, en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaración correspondiente.

También se puede dar el supuesto que concurran razones de interés general que den origen a la terminación anticipada del contrato, esto es que estas causas afecten a la comunidad y no sea posible seguirse cumpliendo las obligaciones contractuales. Estos supuestos se prevén en el contrato, así que la dependencia o entidad encomienda los trabajos y el contratista se obliga a cumplirlos, todo esto es con el fin de prever este tipo de acontecimientos.

4.3.2. INTERÉS PÚBLICO.

El Diccionario Jurídico lo define de la siguiente manera:

“Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.⁴²

Es decir, son las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado.

Algunos autores atribuyen un significado más restringido a la noción de interés público. Estos juristas, consideran que el interés público se constituye solamente por las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como institución. De acuerdo con esta concepción, las demás pretensiones dirigidas a satisfacer necesidades colectivas deben denominarse interés social o general.

De aquí que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece que se rescindirá un contrato por causas de interés general, es decir, que no se puede continuar con este contrato, en virtud de que hay alguna situación de mayor importancia, o que beneficia a un mayor número de personas, que requiere de la atención del Gobierno Federal y por lo tanto, los fondos con que cuenta para este contrato tienen que ser utilizados para atender la situación prevalente. Por lo tanto, podemos decir que el interés general está por encima del interés particular, aún cuando éste sea de la Administración Pública Federal.

⁴² C. D. Room, Bufette jurídico, UNAM, México 1997.

4.4. REPERCUSIONES EN EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

Como se explicó en el punto anterior, cuando se da una razón de interés general, se afecta el patrimonio del Estado, en virtud de que al presentarse una situación que requiera el apoyo inmediato del Gobierno Federal, se reducen los gastos de éste, y se dejan de llevar a cabo obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios que se tenían planeados para cumplir con sus objetivos, quedando inconclusos y afectando con ello gravemente a la organización burocrática, puesto que no satisface sus necesidades como órgano y se ve disminuida su eficacia en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, cuando se planeaban obras, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se posponen o simplemente se cancelan, como se puede constatar el pasado 14 de septiembre de 1998, con el Oficio-Circular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el cual se restringían todas las contrataciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en virtud de que era prioritario restringir todas las erogaciones de la Administración Pública Federal para tratar de darle un equilibrio a la economía nacional debido a la brusca caída de los precios del petróleo.

Como se puede observar aquí, el interés general estuvo por encima de los intereses particulares, empero, tuvo repercusiones, ya que la compra de productos de extrema necesidad para la Administración Pública Federal se cancelaron, así como las obras y la prestación de servicios también se vieron afectadas, debido a que son de suma importancia para el desarrollo adecuado de las funciones de la Administración Pública Federal.

4.5. REPERCUSIONES EN LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO.

Así como se afectan las funciones de la Administración Pública Federal, también se afecta a los particulares, en razón de que estos al haber participado en un proceso licitatorio invirtieron tiempo, dinero, recursos para poder competir por la adjudicación del contrato, y al lograr esta adjudicación requieren de ciertas inversiones para cumplir con sus obligaciones, y sin embargo, por el interés general se les rescinde el contrato, quedándose en un estado de indefensión aún y cuando se le liquidan las cuentas pendientes cuando las hubiere, se trastorna su operación, ya que el tiempo y los recursos de que echaron mano para cumplir con las obligaciones contractuales no se recuperan, y por ese lado pierde el particular, no pudiendo realizar acciones legales inmediatas contra la rescisión basada en causas de interés general, que estarán por encima de su interés particular.

De igual manera, ocurre con los concursantes de licitación pública o invitación restringida, cuando se presenta una situación similar a la del 14 de septiembre de 1998, en razón de que para participar en una licitación pública de deben comprar las bases, que esta inversión puede ser devuelta, sin embargo, el preparar sus propuestas, muestras, la fianza etc., implica una inversión de tiempo, dinero y recursos que no son subsanados de manera alguna.

Es por ello, que es importante que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establezca de algún modo que estos vacíos no queden en el aire, así como buscar la forma de que el particular no pierda, ya que tanto el particular como el Gobierno Federal necesitan uno de otro y por ende debe existir seguridad jurídica para ambos.

4.6. CRITERIOS ADMINISTRATIVOS APLICABLES A LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.

En este apartado se señalan los criterios administrativos que ha adoptado el Gobierno Federal para regular a la obra pública, tanto aquellos que se aplican a la obra directamente como los que se relacionan con ésta, así como los servicios relacionados con la misma.

- **LINEAMIENTOS** para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **5 de octubre de 1993**. (SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN)
- **OFICIO** circular número 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **8 de abril de 1994**. (SHCP)
- **LINEAMIENTOS** para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **2 de mayo de 1994**. Aclaración 20 de mayo de 1994. (SHCP)

- OFICIO- CIRCULAR mediante el cual se dan a conocer los lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **19 de agosto de 1994**. (SHCP).
- LINEAMIENTOS para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **15 de marzo de 1996**. (SECODAM)
- ACUERDO por el que se establecen las disposiciones para la ejecución de los programas que garanticen la administración eficiente de los inmuebles de propiedad federal y su mejoramiento y conservación constantes, cuando en los mismos se alojen distintas oficinas gubernamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **23 de septiembre de 1996**. (SECODAM)
- OFICIO- Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **2 de octubre de 1996**. (SECODAM)
- ACUERDO que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **11 de abril de 1997**. (SECODAM)

- REGLAMENTO tipo que deberán adoptar los administradores de los inmuebles de propiedad federal ocupados por distintas oficinas gubernamentales, para su administración, rehabilitación, mejoramiento, conservación y mantenimiento constantes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **14 de mayo de 1997**. (SECODAM)
- LINEAMIENTOS relativos a la integración del reglamento tipo que deberán adoptar los administradores de los inmuebles ocupados por distintas oficinas gubernamentales, para su administración, rehabilitación, mejoramiento, conservación y mantenimiento constantes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **14 de mayo de 1997**. (SECODAM)
- OFICIO circular número SP/100/1644/97, dirigido a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, relativo a la forma y términos en que deben ser enviadas a esta Secretaría, la convocatoria y bases de las licitaciones públicas que lleven a cabo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **14 de julio de 1997**. (SECODAM)
- LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los procedimientos de contratación

de seguros de bienes patrimoniales y de personas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el **4 de agosto de 1997**. (SECODAM)

- ACUERDO que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal del año 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **31 de enero de 2000**. (SHCP y SECODAM).

4.7. CRÍTICA.- TIPOS DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.

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 21 de abril de 1986, establece los contratos que se utilizarán para la obra pública, los cuales son los siguientes:

- Contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado.
- Contrato de obra pública a precio alzado.
- Contrato de servicios relacionados con la obra pública.

Si bien es cierto, que el contenido de estos contratos son los aspectos mínimos que deberán contener dichos instrumentos, cabe resaltar, que al no actualizarse a los tiempos imperantes, caen en una serie de situaciones en desuso que conllevan con esto una confusión jurídica.

Es por ello, que en este trabajo recepcional de tesis se propone que se reformen estos modelos de contratos, para que se adecuen a la necesidad actual existente.

Se plantearán los puntos de los modelos en comento, que a criterio personal deberán ser reformados, así como algunas declaraciones o cláusulas, que fueran insertadas en ellos, con el objeto de dar una mayor seguridad jurídica a la Administración Pública Federal y a los mismos particulares.

Por principio, se dará la visión general de los tres modelos y se resaltarán los puntos relevantes de cada contrato dependiendo de su naturaleza.

En la declaración Primera de la dependencia o entidad, inciso A), señala "Qué para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el oficio N° _____".

Como se puede observar, se menciona en esta declaración a la Secretaría de Programación y Presupuesto; como es sabido en el año de 1988, desapareció esta Secretaría, pasando a ser facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el autorizar la inversión correspondiente de la obra.

Asimismo, cabe destacar que en las declaraciones de la dependencia o entidad, se debe señalar el carácter de éstas, es decir, si es una dependencia o entidad la que suscribe el contrato, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido se considera conveniente que se señale la persona facultada para suscribir el contrato, de conformidad con su reglamento interno, decreto de creación, etc.

En la declaración Segunda de "El Contratista", en el inciso C), se establece: "Qué su registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto..."; como se puede observar, se habla del Padrón de Contratistas el cual ya no existe, toda vez que con la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se derogó dicho padrón; asimismo, se hace referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual como se mencionó anteriormente desapareció en 1988.

En el punto C), se encuentra en el mismo supuesto que el inciso anterior.

En el inciso E), se establece: "Qué conoce el contenido y los requisitos que establecen la Ley de Obras, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas, y de los servicios relacionados con las mismas...". En este punto hace referencia a la Ley de Obras Públicas, su reglamento, como es conocida ya sabemos la Ley de Obras Públicas fue abrogada a la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así, su reglamento quedó subsistente, en lo que no resultare contrario a la Ley en vigor de la materia; por otra parte, las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas, han quedado derogadas en su totalidad, por diversos decretos, acuerdos, Oficio-Circulares etc.

Por otra parte, se propone que se inserte una declaración del contratista, en la cual se establezca que las personas, miembros de la sociedad o los accionistas no se encuentran en los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

De igual forma se propone, insertar declaraciones del contratista donde se establezca el Registro Federal de Contribuyentes de la empresa, el número de inscripción de los trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social y el número del INFONAVIT.

En la cláusula Quinta, tercer párrafo relativo a los anticipos, se establece que el otorgamiento y amortización de los anticipos, se sujetará a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Obras Públicas, su reglamento y demás normas complementarias. Los anticipos son regulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 63, por lo tanto, se debe suprimir a la Ley de Obras Públicas.

En la cláusula Séptima, relativa a las garantías, se establece que "El Contratista" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimientos previstos por la Ley de Obras Públicas, su reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los servicios relacionados con las mismas. En esta cláusula se establece los procedimientos establecidos en los citados ordenamientos; como se ha citado en varias ocasiones, estos ordenamientos han sido derogados, así que no son aplicables, las garantías son reguladas por el artículo 38 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

En la cláusula Octava, relativa a ajuste de costos, se establece que se acuerda celebrar una revisión y un ajuste de costos cuando concurren

circunstancias imprevistas de orden económico que determinen un aumento o reducción de un 5% o más de los costos de los trabajos. El artículo 68 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 50 y 51 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas establecen el procedimiento para el ajuste de costos; sin embargo, en ninguno de estos preceptos se hace alusión al 5% que maneja el contrato, es decir, es de manera discrecional para cada dependencia o entidad. En los tiempos actuales resulta muy difícil que los precios de una obra se reduzcan en razón de los momentos económicos de inflación que se viven en el presente; sin embargo, si es factible que estos precios aumenten por las razones mencionadas. Es por ello, que se propone que el ajuste de costos se realice anualmente dentro de los 60 días naturales del año, basándose en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, para así dar mayor seguridad jurídica a las dependencias y entidades, así como a los particulares, a fin de que sea de manera segura para ambos el ajuste de costos.

En la cláusula Novena, relativa a la recepción de los trabajos, establece que se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su reglamento. Sin embargo, el artículo 74 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece como se realizará la recepción de los trabajos, al igual que el artículo 49 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas; es por ello, que se sugiere que se suprima el párrafo relativo a los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas, en virtud de que esta fue abrogada por la vigente ley de la materia.

En la cláusula Décima Segunda, segundo párrafo, relativa a responsabilidades del contratista, en su último renglón hace referencia a la Ley de Obras Públicas; por esta razón se sugiere que se haga referencia a

la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en virtud de lo que anteriormente se señaló.

En la cláusula Décima Sexta, se establece que las partes se obligan a sujetarse a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su reglamento y demás normas y disposiciones administrativas que le sean aplicables. En esta cláusula se sugiere que las partes se sujeten a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, al reglamento de la Ley de Obras Públicas y demás disposiciones legales que le sean aplicables, en virtud de que son los ordenamientos legales vigentes aplicables a estos contratos.

En la cláusula Décima Octava, relativa a la jurisdicción, se establece que las partes se someten a la jurisdicción de los tribunales federales; en este punto no se señala que la residencia de los Tribunales Federales es en la Ciudad de México, por ello es conveniente agregarlo.

Estas sugerencias de manera genérica para los 3 tipos de contrato, es en razón de que el contenido de las cláusulas es muy similar, con la peculiaridad del objeto de cada contrato; en el contrato de obra pública a precio alzado, en su cláusula Sexta, relativa a la forma de pago, se establece que este será mediante pagos parciales a cuenta del precio alzado convenido.

En el mismo contrato no se establece una cláusula relativa a ajuste de costos, debido a que es precio fijo, es decir su precio es alzado. Asimismo, se sugiere establecer una cláusula relativa a penas convencionales.

En el contrato de servicios relacionados con la obra pública, no se establece la cláusula relativa a disponibilidad del inmueble, en virtud, de la naturaleza del mismo contrato. Asimismo, en la cláusula Novena relativa a la propiedad de los trabajos, no establece que no podrá divulgar los datos y resultados obtenidos de los trabajos objeto de este contrato, sin la autorización expresa de la dependencia o entidad, de esta manera se sugiere que sea agregada esta cláusula para dar mayor seguridad respecto de la información confidencial.

Como ya se ha mencionado el artículo 134 de nuestra Carta Magna, establece las bases para establecer las formas en que el Gobierno Federal hará sus adquisiciones y sobre todo lo más relevante para este trabajo de investigación es la obra pública. Derivado de la Constitución se ha reglamentado por medio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como por los diversos ordenamientos que se relacionan con ésta; como lo podemos observar con los modelos de contratos de obra pública autorizados para celebrar esta clase de contrataciones.

Es por ello, que al analizar dichos modelos, se puede observar que es necesaria una reforma a éstos, en virtud de que no se han actualizado a las necesidades jurídicas actuales por un descuido u olvido legislativo, ya que todavía establece diversos aspectos los cuales han sido derogados o abrogados o simplemente han desaparecido, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como otros aspectos tales como el Padrón de Contratistas los cuales ya no se encuentran en vigor y sin embargo, se siguen estableciendo en dichos modelos.

Por lo tanto, se pretende con esta crítica, hacer notar la necesidad de modificar el modelo de contrato de acuerdo con las disposiciones legales

vigentes, así como las necesidades actuales de las dependencias o entidades al igual que las de los particulares, debido a que el momento jurídico actual en que se vive así lo requiere.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado como ente jurídico, político y social, dotado de poder, al constituirse como tal, debe tener un marco jurídico que regule sus actos en el ejercicio del poder, así como sus actividades ante otros Estados.

SEGUNDA.- El Estado al tener como fin el bien común, debe beneficiar a la colectividad que lo conforma, aún cuando se afecten los intereses de una minoría, los cuales se verán en desventaja ante la mayoría de la población, sin embargo, al satisfacer el interés general se beneficia a todo el Estado.

TERCERA.- El Estado en busca de este bien común divide sus funciones para atender de una manera adecuada las necesidades de la población, así como los inherentes a él. En nuestro país, el ejercicio del poder se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales tienen la obligación de satisfacer las necesidades del mismo. El Ejecutivo al realizar las acciones propias del poder ejecutivo, como proporcionar seguridad social, entre otros, así como proporcionar a la población servicios públicos satisfactorios de la vida cotidiana. El Legislativo es el encargado de elaborar leyes con el objetivo de reglamentar las acciones del hombre con objetivo el lograr el bien común. El Judicial es el encargado de aplicar la norma jurídica en caso de controversias y así poder mantener el bien común de la población.

CUARTA.- El poder Ejecutivo, para llevar a cabo sus funciones, las realiza a través de la Administración Pública Federal, la cual es el conjunto de instituciones que realizan diversas actividades para el mejor desempeño de sus funciones, ésta se divide en Administración

Centralizada y Paraestatal. La administración centralizada está formada por las Secretarías de Estado, las cuales tendrán funciones específicas, así como satisfacer las necesidades colectivas de la población, para llegar al bien común del Estado.

QUINTA.- Asimismo, la administración paraestatal es la otra forma en que se administra el ejecutivo federal, ésta tiene personalidad jurídica propia y patrimonio propio, la cual está encargada de algunas de las áreas estratégicas del Estado las cuales tienen que ser desempeñadas por organismos específicos con el objetivo que tengan un desarrollo adecuado.

SEXTA.- Para poder satisfacer sus necesidades, así como realizar algunas de sus atribuciones, el Ejecutivo Federal tiene que realizar diversas contrataciones ya sea de carácter civil, mercantil y administrativo. Las contrataciones que se realizan con mayor frecuencia son las administrativas, en virtud de que con la legislación que regula las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, establece que deberán seguir ciertos procedimientos para la contratación.

SÉPTIMA.- El artículo 134 Constitucional, establece la forma en que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizarán las contrataciones de adquisiciones, servicios y obras públicas; de este artículo se derivó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que junto con los reglamentos de las leyes anteriores, así como con los diversos ordenamientos aplicables, regulan estas contrataciones, a fin de darle una mayor transparencia y así evitar malos manejos de recursos financieros del Estado. Sin embargo, cabe resaltar que el poder judicial y el poder legislativo en su mayoría realizan estas contrataciones por adjudicación directa.

OCTAVA.- Al realizar las contrataciones de obra pública en particular, se observa una deficiencia jurídica, ya que existe un modelo de contrato para la obra pública y los servicios relacionados con ésta, que deben aplicar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual tiene grandes vacíos, así como diversas deficiencias.

NOVENA.- Este trabajo tiene por objeto resaltar las mencionadas deficiencias, así como proponer la reforma a estos modelos de contratos, o en su defecto, la realización de unos nuevos modelos acordes con las necesidades de las dependencias y entidades, asimismo, que se observe el olvido legislativo de que han sido objeto dichos modelos de contratos, no sólo del poder legislativo como tal, sino por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que son las encargadas de vigilar estas contrataciones y no han objetado, ni realizado acciones para modificarlo, en razón de las necesidades jurídicas que se observan en la actualidad.

DÉCIMA.- Proponemos que el modelo de contrato de obra pública, se modifique o en su defecto se realice un nuevo modelo, en virtud, que éstos modelos son obsoletos en cuanto a datos imprecisos, así como a las necesidades que se requieren, ya que este modelo, todavía hace mención al padrón de contratistas, el cual ya fue derogado, así como a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual desapareció, y en este modelo no se especifica quien tomó sus facultades en materia de obra pública.

DÉCIMA PRIMERA.- Es por ello, que es urgente que se modifique, en razón que las dependencias y entidades no tienen un parámetro para realizar las contrataciones de obra pública.

ADENDUM

El pasado martes 4 de enero del año 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Como se puede observar, estos ordenamientos legales, vienen a substituir a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual es parte medular del presente trabajo recepcional de tesis, sin embargo, ambos ordenamientos en su artículo Primero Transitorio establecen que entrarán en vigor sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, comenzará a surtir sus efectos a partir del día 4 de marzo del año 2000.

Por otra parte, es importante resaltar que las diferencias entre la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, son de manera general de forma, ya que la base de la Ley hoy vigente fue tomada para realizar la base general de la nueva Ley, toda vez, que al separar las materias de adquisiciones con la de obras públicas es un avance jurídico y práctico, el cual facilita su comprensión así como su correcta aplicación, esta modalidad de reglamentar a cada materia por separado, ya se había realizado con anterioridad, sin embargo, existen otros cambios de fondo que ayudan a que el ordenamiento jurídico mejore y se comprenda de una mejor manera, es por ello, que se explicarán los cambios de fondo que se realizaron, para determinar a que grado fue mejorada el ordenamiento legal, así como para saber que giro puede tomar este trabajo recepcional de tesis.

Se establece dentro de los servicios relacionados con las obras públicas a la informática, comunicaciones y cibernética; lo cual es importante que se haya tomado en cuenta, ya que en la actualidad es imprescindible estas materias en la actividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, se aplicarán supletoriamente a esta Ley la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la república en materia federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles; como se puede observar se incorpora a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual dará mayor certeza en lo que respecta a los actos administrativos.

De otra manera, se establece que en las obras públicas y en los servicios relacionados con éstas, se establece que deberán ajustarse a la Ley General de Asentamientos Humanos, en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas sectoriales y en los objetivos y metas del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En los estudios de impacto ambiental para realizar las obras públicas, para que se preserven o restituyan las condiciones ambientales se dará la intervención a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; a diferencia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en la cual se establecía que se daría intervención a la Secretaría de Desarrollo Social, esto es comprensible de acuerdo a las facultades de la SEMARNAP.

Un avance importante es el de establecer Comités de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, los cuales tendrán entre otras funciones la de revisar los programas y presupuestos de

obras públicas, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes; proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas; dictaminar sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas; autorizar la creación de subcomités de obras públicas; elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del subcomité.

Otro avance importante es el de que la Contraloría pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica que establezca, las actas de juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de éstas, así como los datos relevantes de los contratos adjudicados; todo esto es con el fin de que el procedimiento sea más transparente, así como ahorrar tiempo a los concursantes.

De igual manera, se establece que las proposiciones de los participantes podrán ser entregadas por servicio postal, mensajería o medios de comunicación electrónica, conforme a las disposiciones administrativas que establezca la Contraloría, sin embargo, a la fecha no han sido publicadas estas disposiciones, las cuales tienen una gran importancia, ya que en éstas se deben establecer los términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes. De igual manera, las modificaciones a la convocatoria se harán del conocimiento de los participantes a través de los mismos métodos utilizados para su publicación.

Otra incorporación relevante, es cuando se dividen las licitaciones en nacionales o internacionales, se establecen diversos requisitos para ambas, sin embargo, en esta nueva Ley se establece que las licitaciones

podrán ser internacionales cuando se haya realizado una de carácter nacional y no se presente propuesta alguna.

Otro cambio importante es el de los plazos para celebrar las licitaciones nacionales como internacionales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria hasta la apertura de propuestas técnicas, las nacionales serán cuando menos con quince días naturales y las internacionales no podrán ser inferior a veinte días naturales, asimismo, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Un cambio significativo, es el de que tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia se utilizarán mecanismos de puntos o porcentajes para evaluar las propuestas, salvo en los casos de asesorías y consultorías donde invariablemente deberán utilizarse estos mecanismos, como se puede observar este es un cambio importante, en virtud de que en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas evaluar de esta manera no estaba permitido, salvo en los casos de licitaciones de asesorías y consultorías realizadas con recursos externos, donde si se evaluaba de esta manera.

Por otra parte, se establece que las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor, asimismo, cuando existan circunstancias debidamente justificadas, que provoquen la extinción de contratar los trabajos y que de continuarse el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad; esta es una buena incorporación, toda vez, que es necesario este precepto legal, ya que al sobrevenir un ajuste

económico o recortes presupuestales, las dependencias y entidades quedan establecidas en estos preceptos legales y queda debidamente fundada y motivada su cancelación del proceso licitatorio.

En los casos de excepciones a las licitaciones públicas, se establecen nuevos supuestos como el de que derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad; se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad donde deban realizarse los trabajos, ya sea con personas físicas o morales; como se puede observar en esta Ley se está tomando en cuenta los mecanismos para poder actuar con rapidez al surgir eventualidades que hagan imposible un procedimiento licitatorio.

En esta Ley se establecen los requisitos mínimos que contendrán los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, los cuales son:

- La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos;
- La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado;
- El plazo de ejecución de los trabajos determinados en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito referido en el artículo 64 de esta Ley, los cuales deberán ser

establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

- Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;
- Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. Las dependencias y entidades deberán fijar los términos, forma y porcentajes para aplicar las penas convencionales;
- Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 55 de este ordenamiento;
- Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato;
- Causales y procedimiento mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de esta Ley;
- La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia, y

- Los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación.

Como se puede observar respecto del modelo de contrato de obras públicas la única incorporación que se realiza es la de la indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato; ésta sugerencia se realizó en el apartado donde se analizaron los modelos de contrato de obras públicas.

En lo que respecta a la suspensión de los trabajos contratados por causa justificada, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades designarán a los servidores públicos que puedan ordenar la suspensión y determinar la temporalidad de ésta. En este caso, la responsabilidad de suspender los trabajos se deposita en alguien en específico y no queda de manera subjetiva.

En lo relativo a la rescisión del contrato, esta determinación deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista; esta incorporación es muy valiosa, ya que aunque es sabido que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado, la anterior Ley no lo establecía de manera textual.

Otra incorporación que se hace a esta nueva Ley es la de que cuando se inicie el procedimiento de rescisión del contrato el contratista estará obligado a devolver toda la documentación que la dependencia le hubiere proporcionado para la realización de los trabajos; este supuesto es importante ya que se establece la devolución de documentos para las obras tales como planes, programas de trabajo etc.

Otra incorporación importante es la de que al terminar una obra se deberán remitir al catastro de los estados los documentos para registro, así como si se adquirió un inmueble registrarlo en el Registro del Patrimonio Inmobiliario Federal dependiente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; esta es una forma de llevar un control certero de los inmuebles de propiedad federal.

En el apartado relativo a las infracciones, se establece que la Contraloría inhabilitará al licitante o contratista que cometan diversas infracciones tales como no formalizar injustificadamente el contrato adjudicado por la convocante, por no cumplir con sus obligaciones contractuales por causas imputables a los contratistas ó los que proporcionen una información falsa o actúen con dolo o en mala fe en el procedimiento de contratación o vigencia de un contrato. Derivado de esto la Contraloría impondrá las sanciones considerando los daños o perjuicios que puedan causarse, el carácter intencional o no de la acción u omisión de la infracción, la gravedad de la infracción y las condiciones del infractor. Asimismo, las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independiente de las del orden civil o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos. Estas disposiciones tiene una gran importancia ya que en la anterior Ley no establecía sanciones explícitas para los concursantes o contratistas que realizaran dichas acciones.

En el apartado de las inconformidades se incorpora que cuando el inconforme solicite la suspensión deberá garantizar mediante una fianza con el monto que establezca la Contraloría. Este es un avance muy importante, ya que puede solicitar su suspensión por dolo o mala fe y así entorpecer el proceso licitatorio.

Dentro de los avances más importantes de esta Ley es el establecer un procedimiento conciliatorio derivados de incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos, ésta se iniciará por medio de una queja ante la Contraloría, se conciliarán en audiencias, mediante las cuales se determinarán los elementos comunes y los puntos de controversia, de cada audiencia se levantará acta correspondiente. Al llegar a un acuerdo se celebrará un convenio, el cual deberá ser cumplido por ambas partes, en caso contrario se podrá demandar por la vía judicial.

En resumen, se puede concluir que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, tiene diversos cambios con respecto a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es decir, tiene algunas incorporaciones y cambios importantes como se ha explicado con anterioridad, los cuales la hacen más clara y simplificada que hacen más sencillo su entendimiento.

Por lo que respecta a este trabajo recepcional de tesis, se puede concluir que no hay un cambio radical en la propuesta de modificar a los modelos de contratos de obras públicas, ya que la ley al establecer los requisitos mínimos que deberán contener los contratos de obras públicas, son básicamente los mismos en relación a los modelos citados, con una sola incorporación la cual se realizó oportunamente en la propuesta; asimismo, al no haber en la ley un artículo transitorio que derogue o abrogue 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 y al no oponerse a la ley, éstos siguen estando en vigor hasta en tanto no se publique lo contrario; por lo tanto, nuestra propuesta no ha sido afectada en su parte medular.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, 14ª ed. México, Porrúa, 1999 XLVI p. 1134 p.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos Primer Curso de Derecho Internacional Público, 2ª ed. México, Porrúa, 1993 XXIII p. 832 p.
- CANALS ARENAS, Jorge Ricardo El contrato de obra pública, profl. Rafael Márquez Piñero, México, Trillas, 1991 XXXII p. 237 p.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro Responsabilidad Patrimonial del Estado, profl. Pedro G. Zorrilla Martínez, México, Porrúa, 1997 510 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, 10ª ed. México, Porrúa, 1996 1043 p.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León Introducción al Derecho Administrativo I, 2ª ed. México Porrúa, 1994 361 p.
- DE PINA VARA, Rafael Derecho Mercantil Mexicano, 22ª ed. México, Porrúa, 1991 481 p.
- DE PINA VARA, Rafael Diccionario de Derecho, actualizado Juan Pablo de Pina García, 26ª ed. México, Porrúa, 1998 504 p.
- DEL CASTILLO VELASCO, José María Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano Tomo I, estudio introductorio Alicia Hernández Chávez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Primera edición facsimilar, 1994 XXXIX p. 475 p.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo I, 11ª ed. México, Porrúa, Edición 1998 810 p.
- FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, profl. Manuel Fraga, 37ª ed. México, Porrúa, 1998 506 p.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho, profl. Virgilio Domínguez, 45ª ed. México, Porrúa, 1993 444 p.

- LUCERO EPINOSA, Manuel La licitación pública, prol. Gabriel Ortiz Reyes, México, Porrúa, 1993 149 p.
- LUGO DÁVILA, Aída Alicia Derecho Administrativo, México, Offset Azteca, 1993 249 p.
- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín Los contratos derivados del artículo 134 constitucional, prol. Máximo Carvajal Contreras, México, Porrúa, 1993 195 p.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 12ª ed. México, Porrúa, 1991 279 p.
- PÉREZ FERNÁNDEZ del CASTILLO, Bernardo Contratos Civiles, 2ª ed. México, Porrúa, 1994 X p. 289 p.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco Teoría del Estado, 28ª ed. México, Porrúa, 1996 519 p.
- SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo, 15ª ed. México, Porrúa, 1992 891 p.
- TREVIÑO GARCÍA, Ricardo Los Contratos Civiles y sus Generalidades, 5ª ed. México, Mc. Graw Hill, 1995 777 p.

OTRAS FUENTES .

- ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. La naturaleza jurídica de la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Revista Lex, nº 14, año II, agosto, México 1996. 69 p.
- C. D. Room, Bufette Jurídico. México 1997.
- CIFUENTES VARGAS, Manuel. El artículo 134 Constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas

y enajenación de bienes del Estado. Revista Lex, N° 47 y 48, mayo-junio 1992. 70 p.

- Diccionario Larousse, México 1998.
- SCHELESKE FARAH, Antonio. Comentarios a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Control Gubernamental, año IV, n° 8, México 1995. 67 p.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal.
- Código de Comercio.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

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.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Programación y Presupuesto.—Secretaría Particular.

OFICIO CIRCULAR 1889.

A las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

La Secretaría de Programación y Presupuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6o. de la Ley de Obras Públicas, 3o. y 4o del Reglamento de esta última, y habiendo oído la opinión de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, ha tenido a bien modificar los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios; a precio alzado, y de servicios relacionados con la misma, a que se refieren los incisos 3.3; 3.4, y 3.5 de la sección 3, de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las mismas para las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que aparecen publicados en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero, 14 de junio y 15 de febrero de 1982, respectivamente, para quedar como siguen:

Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo determinado que celebran por una parte (1), a quien se denominará (2), representada por (3), en su carácter de (4), y por la otra (5), representada por (6), en su carácter de (7), a quien se denominará "El Contratista", de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:

DECLARACIONES

— PRIMERA.—(8) Declara:

A) Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el oficio No. (9).

B) Que tiene establecido su domicilio en (10) mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.

C) Que la adjudicación del presente contrato se realizó por (11).

D) Otras declaraciones (12).

— SEGUNDA.—"El Contratista" Declara:

A) (13).

B) Que tiene capacidad jurídica para contratar y reúne las condiciones técnicas y económicas para obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato.

C) Que su registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto es el número (14) y que dentro de la clasificación correspondiente en dicho Padrón tiene las especialidades Nos. (15).

C') (16).

D) Que tiene establecido su domicilio en (17) mismo que señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

E) Que conoce el contenido y los requisitos que establecen la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas, y los Servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el contenido de los (18) anexos, que debidamente firmados por las partes, integran el presente contrato, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.

F) Otras declaraciones (19).

CLAUSULAS

PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO.—(8) encomienda a "El Contratista" la realización de una obra consistente en (20) ubicada en (21), y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos, normas y anexos señalados en el inciso "E" de la segunda declaración de este contrato, así como las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de estas cláusulas.

MODELO UNICO DE CARATULA PARA LOS CONTRATOS
DE OBRAS PUBLICAS Y LOS DE SERVICIOS
RELACIONADOS CON LAS MISMAS



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

TIPO DE CONTRATO

DIRECCION GENERAL O AREA RESPONSABLE

CONTRATISTA		CONTRATO	
NOMBRE O DENOMINACION SOCIAL		Nº. DE CONTRATO	FECHA DE CONTRATACION
Nº. REGISTRO PADRON DE CONT.	Nº. REG. FED. DE CONT.	Nº. DE CONCURSO	FECHA DE ADJUDICACION
DOMICILIO		MODALIDAD DE LA ADJUDICACION	
		CONVOCATORIA PUBLICA <input type="checkbox"/> CONVOCATORIA DIR. <input type="checkbox"/> ADJ. DIR. <input type="checkbox"/>	

NOMBRE, DESCRIPCION Y UBICACION DE LA OBRA

CLASIFICACION FUENTE RECURSOS	CLAVE PRESUPUESTARIA								
DATOS EN CASO DE CREDITO EXTERNO	AÑO	ENT.	PROG.	SUBPROG.	PROY.	U.	PART.	D. I.	D. V.
Nº. DE OFICIO DE AUTORIZACION	FECHA DE OFICIO DE AUTORIZACION								
Nº. DE OFICIO DE AUTORIZACION	FECHA DE OFICIO DE AUTORIZACION								

IMPORTE DEL CONTRATO	ANTICIPOS	GARANTIAS	
		CUMPLIMIENTO	ANTICIPOS
IMPORTE TOTAL	IMPORTE PARA INICIO	RAZON SOCIAL AFIANZADORA	RAZON SOCIAL AFIANZADORA
IMPORTE ASIGNACION INICIAL	IMPORTE PARA MAT. Y EQ.	Nº. E IMPORTE DE LA FIANZA	Nº. E IMPORTE DE LA FIANZA
IMPORTE ASIGNACIONES SUBSECUENTES			
10 \$	\$	\$	\$
10 \$	\$	\$	\$
10 \$	\$	\$	\$
Nº. DE ORDEN DE PAGO Y OPERACION			

VIGENCIA O PLAZO DE EJECUCION

FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION
-----------------	----------------------

SEGUNDA. MONTO DEL CONTRATO.—El monto total del presente contrato es de (22).

(23).

TERCERA. PLAZO DE EJECUCION.—“El Contratista” se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día (24) y a terminarla a más tardar el día (25) de conformidad con el programa de la obra.

CUARTA. DISPONIBILIDAD DEL INMUEBLE Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.—(8) se obliga a poner a disposición de “El Contratista”, el o los inmuebles en que deban llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

QUINTA. ANTICIPOS.—Para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato (8) otorgará un anticipo por el (anotar con número y letra el porcentaje otorgado) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presupuestario que importa la cantidad de (anotar con número y letra la cantidad), y “El Contratista” se obliga a utilizarlo en dichos trabajos.

(26).

El otorgamiento y amortización de los anticipos, se sujetará a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás normas complementarias.

SEXTA. FORMA DE PAGO.—Las partes convienen que los trabajos objeto del presente contrato, se paguen mediante la formulación de estimaciones que abarcarán (27), las que serán presentadas por “El Contratista” a la residencia de supervisión dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte, para la elaboración de las mismas, la que será (28); cuando las estimaciones no sean presentadas en el término antes señalado, se incorporarán en la siguiente estimación para que la (8) inicie su trámite de pago.

SEPTIMA. GARANTIAS.—“El Contratista” se obliga a constuir en la forma, términos y procedimientos previstos por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los Servicios relacionados con las mismas, las garantías a que haya lugar con motivo del cumplimiento de este contrato y de los anticipos que le sean otorgados por la (8).

OCTAVA. AJUSTE DE COSTOS.—Las partes acuerdan la revisión y ajuste de los costos que integran los precios unitarios pactados en este contrato, cuando ocurran circunstancias imprevisibles de orden económico que determinen un aumento o reducción de un 5% o más de los costos de los trabajos aún no ejecutados al momento de ocurrir dicha contingencia.

La revisión de los costos se realizará mediante el siguiente procedimiento: (31).

La aplicación del procedimiento antes señalado se detalla en el anexo No. (32) del presente contrato.

NOVENA. RECEPCION DE LOS TRABAJOS.—La recepción de los trabajos ya sea total o parcial, se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose (8) el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados.

La (8) podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existieren trabajos terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

DECIMA. REPRESENTANTE DEL CONTRATISTA.—“El Contratista” se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos, en el sitio de realización de los mismos, un representante permanente, que obrará como su superintendente de construcción, el cual deberá tener poder amplio y suficiente para tomar decisiones en todo lo relativo al cumplimiento de este contrato.

(8) se reserva el derecho de su aceptación, el cual podrá ejercer en cualquier tiempo.

DECIMOPRIMERA. RELACIONES LABORALES.—“El Contratista”, como empresario y patrón del personal que ocupa con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y de seguridad social. “El Contratista” conviene por lo mismo, en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de la (8), en relación con los trabajos del contrato.

DECIMOSEGUNDA. RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA.—“El Contratista” se obliga a que los materiales y equipo que se se utilicen en los trabajos objeto de la obra objeto del contrato cumplan con las normas de calidad establecidas en el anexo No. (32) de este contrato y a que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra se efectúen a satisfacción de la (8), así como, a responder por su cuenta y riesgo, de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de su parte se lleguen a causar a la (8) o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente se obliga “El Contratista” a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados de este contrato y sus anexos, así como los derechos de

cobro sobre los bienes o trabajos ejecutados que ampara este contrato sin previa aprobación expresa y por escrito de la (8), en los términos de la Ley de Obras Públicas.

DECIMOTERCERA. PENAS CONVENCIONALES.—(33).

DECIMOCUARTA. SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO.—(8) podrá suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva.

El presente contrato podrá continuar produciendo todos sus efectos legales una vez que hayan desaparecido las causas que motivaron dicha suspensión.

DECIMOQUINTA. RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.—(8) podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención a las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás disposiciones administrativas sobre la materia; así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "El Contratista" que se estipulan en el presente contrato da derecho a su rescisión inmediata sin responsabilidad para la (8), además de que se le apliquen al contratista las penas convencionales, conforme a lo establecido por este contrato, y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

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

DECIMOSEPTIMA. OTRAS ESTIPULACIONES ESPECÍFICAS.—(34).

DECIMOCTAVA. Para la interpretación y cumplimiento del presente Contrato, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Federales (anotar la ubicación de los tribunales), por lo tanto el Contratista renuncia al fuero que pudiera corresponderle por razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en (35) A los (35) días del mes _____ de 19 _____ (36).

Contrato de Obra Pública a Precio Alzado que celebran por una parte (1), a quien se denominará (2), representado por (3), en su carácter de (4), y por la otra (5), representada por (6), en su

carácter de (7), a quien se denominará "El Contratista", de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:

DECLARACIONES

— PRIMERA.—(8) declara:

A) Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el oficio No. (9).

B) Que tiene establecido su domicilio en (10) mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.

C) Que la adjudicación del presente contrato se realizó por (11).

D) Otras declaraciones (12)

— SEGUNDA.—"El Contratista" declara:

A) (13).

B) Que tiene capacidad jurídica para contratar y reúne las condiciones técnicas y económicas para obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato.

C) Que su registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto es el número (14) y que dentro de la clasificación correspondiente en dicho Padrón tiene las especialidades Nos. (15).

C') (16)

D) Que tiene establecido su domicilio en (17) mismo que señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

E) Que conoce el contenido y los requisitos que establecen la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el documento donde se consigna el precio alzado de la obra, el contenido de los (18) anexos, que debidamente firmados por las partes, integran el presente contrato, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.

F) Otras declaraciones (19).

CLAUSULAS

PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO.—(8) encomienda a "El Contratista" la realización de una obra consistente en (20) ubicada en (21), y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos, normas y anexos señalados en el inciso "E" de la segunda declaración de este contrato, así como las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

SEGUNDA. MONTO DEL CONTRATO.—(8) El monto total del presente contrato es de (22), mismo que se mantendrá fijo e invariable du-

rante la vigencia del contrato, el cual incluye la remuneración o pago total fijo a "El Contratista" por todos los gastos directos e indirectos que originen los trabajos, la utilidad y en su caso, el costo de las obligaciones adicionales estipuladas en el presente contrato a cargo de "El Contratista".

(23).

TERCERA. PLAZO DE EJECUCION.—"El Contratista" se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día (24) y a terminarla a más tardar el día (25) de conformidad con el programa de la obra.

CUARTA. DISPONIBILIDAD DEL INMUEBLE Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.—(8) se obliga a poner a disposición de "El Contratista", el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

QUINTA. ANTICIPOS.—Para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato, (8) otorgará un anticipo por el (anotar con número y letra el porcentaje otorgado) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presupuestario que importa la cantidad de (anotar con número y letra la cantidad), y "El Contratista", se obliga a utilizarlo en dichos trabajos.

(26).

El otorgamiento y amortización del anticipo, se sujetará a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás normas complementarias.

SEXTA. FORMA DE PAGO.—Las partes convienen que el pago de la obra del presente contrato se realice mediante (28) pagos parciales a cuenta del precio alzado convenido, mismos que estarán sujetos al porcentaje de avance de la obra y harán las veces de pago total o parcial según el caso.

(30).

SEPTIMA. GARANTIAS.—"El Contratista" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimiento previstos por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los Servicios relacionados con las mismas, las garantías a que haya lugar con motivo del cumplimiento de este contrato y de los anticipos que le sean otorgados por la (8).

OCTAVA. RECEPCION DE LOS TRABAJOS.—La recepción de los trabajos ya sea total o parcial, se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose (8) el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados.

La (8) podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existieren trabajos terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

NOVENA. REPRESENTANTE DEL CONTRATISTA.—"El Contratista" se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos, en el sitio de realización de los mismos, un representante permanente, que obrará como su superintendente de construcción, el cual deberá tener poder amplio y suficiente para tomar decisiones en todo lo relativo al cumplimiento de este contrato.

(8) se reserva el derecho de su aceptación, el cual podrá ejercer en cualquier tiempo.

DECIMA. RELACIONES LABORALES.—"El Contratista", como empresario y patrón del personal que ocupe con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y de seguridad social. "El Contratista" conviene por lo mismo, en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de la (8), en relación con los trabajos del contrato.

DECIMO PRIMERA. RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA.—"El Contratista" se obliga a que los materiales y equipo que se utilicen en los trabajos objeto de la obra motivo del contrato, cumplan con las normas de calidad establecidas en el anexo No. (32) de este contrato y a que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra se efectúen a satisfacción de la (8), así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por negligencia o inobsevancia de su parte se lleguen a causar a la (8) o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente se obliga "El Contratista" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro sobre los bienes o trabajos ejecutados que ampara este contrato sin previa aprobación expresa y por escrito de la (8), en los términos de la Ley de Obras Públicas.

DECIMO SEGUNDA. PENAS CONVENCIONALES.—(33).

DECIMO TERCERA. SUSPENSION TEMPORAL DEL CONTRATO.—(8) podrá suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva.

El presente contrato podrá continuar produciendo todos sus efectos legales una vez que

hayan desaparecido las causas que motivaron dicha suspensión.

DECIMO CUARTA. RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.—(8) podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención a las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento, y demás disposiciones administrativas sobre la materia; así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "El Contratista" que se estipulan en el presente contrato da derecho a su rescisión inmediata sin responsabilidad para la (8). además de que se le apliquen las penas convencionales conforme a lo establecido por este contrato, y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

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

DECIMO SEXTA. OTRAS ESTIPULACIONES ESPECIFICAS.—(34)

DECIMO SEPTIMA. Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no esté estipulado en el mismo, las partes se someten a la Jurisdicción de los Tribunales Federales (anotar la ubicación de los tribunales), por lo tanto el Contratista renuncia al fuero que pudiera corresponderle por razón de su domicilio presente, futuro o cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en (35) a los (35) días del mes _____ de _____ (36).

CONTRATO de Servicios Relacionados con la Obra Pública consistentes en: (Tipo de Servicios que se contrate) que celebran por una parte (1), a quien se denominará (2), representado por (3), en su carácter (4), y por la otra (5), representada por (6), en su carácter de (7), a quien se denominará "El Contratista" de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:

DECLARACIONES

— PRIMERA.—(8) declara:

A) Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente para la prestación de los servicios, objeto de este contrato en el oficio No. (9).

B) Que tiene establecido su domicilio en (10)

mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.

C) Que la adjudicación del presente contrato se realizó a través de: (11).

D) Otras declaraciones; (12).

— SEGUNDA.—"El Contratista" declara:

A) (13).

B) Que tiene capacidad jurídica para contratar y reúne las condiciones técnicas y económicas para obligarse a la prestación de los servicios objeto de este contrato.

C) Que su registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto es el número (14) y que dentro de la clasificación correspondiente en dicho Padrón tiene las especialidades Nos. (15).

C') (16).

D) Que tiene establecido su domicilio en (17) mismo que señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

E) Que conoce el contenido y los requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento, las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de los Servicios Relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los términos de referencia, el contenido de los (18) anexos, que debidamente firmados por las partes, integran el presente contrato, así como las demás normas que regulan la prestación de los servicios.

F) Otras declaraciones (19).

CLAUSULAS

PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO.—(8) encomienda a "El Contratista" la realización de los servicios consistentes en (20) y éste se obliga a prestarlos conforme a los términos de referencia contenidos en el anexo (32) de este contrato, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos señalados en el inciso "E" de la segunda declaración de este contrato, así como las normas de servicios técnicos vigentes en el lugar donde deban prestarse dichos servicios, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de estas cláusulas.

SEGUNDA. MONTO DEL CONTRATO.—El monto total del presente contrato es de (22). (23).

TERCERA. PLAZO DE EJECUCION.—"El Contratista" se obliga a iniciar los servicios objeto de este contrato, el día (24) y a terminarlos a más tardar el día (25) de conformidad con el programa de trabajo aprobado.

CUARTA. ANTICIPOS.—Para el inicio de los trabajos (8) otorgará un anticipo por el (anotar con número y letra el porcentaje otorgado) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presu-

puentario que importa la cantidad de (anotar con número y letra la cantidad), y "El Contratista" se obliga a utilizarlo en los trabajos necesarios para la prestación de los servicios, objeto del presente contrato.

El otorgamiento y amortización del anticipo se sujetará a los procedimientos establecidos al respecto por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás normas complementarias.

QUINTA. FORMA DE PAGO.—Las partes convienen en que el pago de los servicios objeto del presente contrato, se realice mediante la formulación de estimaciones y/o pagos parciales, sujetos al avance de los trabajos con base en los términos de referencia y harán las veces de pago total o parcial según el caso.

SEXTA. GARANTIAS.—"El Contratista" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimientos previstos por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los Servicios relacionados con las mismas, las garantías a que haya lugar con motivo del cumplimiento de este contrato y del anticipo que le sea otorgado por la (8).

SEPTIMA. AJUSTE DE COSTOS.—Las partes acuerdan la revisión y ajuste de los costos que integran los precios pactados en este contrato cuando ocurran circunstancias imprevisibles de orden económico, que determinen un aumento o reducción en un 5% o más de los costos en los servicios aún no prestados al momento de ocurrir dicha contingencia.

La revisión de los costos se realizará mediante el siguiente procedimiento (31).

La aplicación del procedimiento antes señalado se detalla en el anexo (32) del presente contrato.

OCTAVA. RECEPCION DE LOS TRABAJOS.—La recepción de los servicios prestados ya sea total o parcial, se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose (8) el derecho de reclamar por servicios faltantes o mal prestados.

La (8) podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existieren servicios terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

NOVENA. PROPIEDAD DE LOS TRABAJOS.—"El Contratista" conviene en que no podrá divulgar por medio de publicaciones, conferencias, informes o cualquier otra forma, los datos y resultados obtenidos de los trabajos objeto de este contrato, sin la autorización expresa y por escrito de (8), pues dichos datos y resultados son propiedad de esta última.

DECIMA. RELACIONES LABORALES.—

"El Contratista", como empresario y patrón del personal que ocupe con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y de seguridad social. "El Contratista" conviene por lo mismo, en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de la (8), en relación con los trabajos del contrato.

DECIMO PRIMERA. RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA.—"El Contratista" se obliga a prestar los servicios objeto del presente contrato conforme a los términos de referencia establecidos en el anexo No. (32) y a que la prestación de dichos servicios se efectúe a satisfacción de la (8), así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de los mismos y de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de su parte se lleguen a causar a la (8) o terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente se obliga "El Contratista" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro por la prestación de los servicios realizados que ampara este contrato, sin previa aprobación expresa y por escrito de la (8), en los términos de la Ley de Obras Públicas.

DECIMO SEGUNDA. PENAS CONVENCIONALES.—(33).

DECIMO TERCERA. SUSPENSION TEMPORAL DEL CONTRATO.—(8) podrá suspender temporalmente en todo o en parte los servicios contratados y en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva.

El presente contrato podrá continuar produciendo todos sus efectos legales, una vez que hayan desaparecido las causas que motivaron dicha suspensión.

DECIMO CUARTA. RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO.—(8) podrá en cualquier momento rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

La contravención a las disposiciones, lineamientos, bases, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás disposiciones administrativas sobre la materia; así como el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de "El Contratista" que se estipulan en el presente contrato da derecho a su rescisión inmediata sin responsabilidad para la (8), además de que se le apliquen las penas convencionales conforme a lo estable-

cido en este contrato y se le haga efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del mismo.

DECIMO QUINTA. Las partes se obligan a sujetarse estrictamente en la prestación de los servicios, objeto de este contrato, a todas y cada una de las cláusulas del presente contrato, así como a los términos de referencia, lineamientos, procedimientos y requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás normas y disposiciones administrativas que le sean aplicables.

DECIMO SEXTA. OTRAS ESTIPULACIONES ESPECIFICAS.—(34).

DECIMO SEPTIMA. Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la Jurisdicción de los Tribunales Federales (anotar la ubicación de los tribunales, por lo tanto el Contratista renuncia al fuero que pudiera corresponderle por razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en ____ (35) ____ a los ____ (35) ____ días del mes de ____ de 19 ____ (36).

INSTRUCTIVO UNICO: Para el llenado de Modelos de Contrato de Obras Públicas a Precios Unitarios, Precio Alzado y de Servicios relacionados con las mismas, para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

(1) En este espacio se asentarán: El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría o Departamento (incluir el nombre de la misma/0).

(2) En este espacio se anotará "La Dependencia".

Cuando el contrato vaya a ser celebrado por alguna Entidad Paraestatal, el espacio marcado con el (1) deberá ser llenado con el nombre de la misma y en el espacio (2) se citará "La Entidad".

(3) En este espacio deberá asentarse el nombre del servidor público que en representación de "La Dependencia" o "La Entidad" celebra el contrato.

(4) En este espacio se asentará el cargo de dicho servidor público.

(5) En este espacio se asentará el nombre o razón social del contratista, según sea el caso.

(6) En este espacio se asentará el nombre del representante del contratista.

(7) En este espacio se asentará, en su caso, el cargo del representante del contratista.

(8) En este espacio invariablemente se anotará "La Dependencia" o "La Entidad" según se dé el caso de quien contrate.

(9) En este espacio se consignará el número y la fecha del oficio, mediante el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente.

(10) En este espacio se anotará el domicilio de "La Dependencia" o "La Entidad".

(11) En este espacio se anotará según el caso; Convocatoria Pública, número y fecha; Convocatoria Directa o Adjudicación Directa. Para estas dos últimas, la Dependencia o Entidad deberá señalar los criterios que justifiquen el ejercicio de la opción, así como su fundamento legal.

(12) En este espacio se anotarán, en su caso, otras declaraciones que la Dependencia o Entidad requiera.

(13) En este espacio según sea el caso de Sociedades o Mandatarios, se usará el siguiente texto:

"Que acredita la existencia de su Sociedad con la escritura constitutiva número (anotar el número de la escritura) de fecha (anotar la fecha de la escritura) otorgada ante la Fe del Notario Público No. (anotar el número y nombre del Notario) inscrita en el Registro Público (anotar los datos correspondientes a la inscripción). (Nombre Mandatario) acredita su personalidad como (cargo) de (nombre de la Sociedad o del Mandante), con el testimonio de la escritura pública No. (anotar el número de la escritura) de fecha (anotar la fecha de la escritura) otorgada ante la Fe del Notario Público No. (anotar el número y nombre del Notario Público)".

En caso de personas físicas se usará el siguiente texto:

"El Contratista" declara ser (nacionalidad) y lo acredita con su (se indicará el acta de nacimiento, pasaporte o algún documento oficial a juicio de la Dependencia o Entidad) y se identifica con (se indicará el documento oficial que exhibe el Contratista a satisfacción de la Dependencia o Entidad)".

En caso de Contratista Mexicano, se usará el siguiente texto:

"El Contratista declara ser mexicano y conviene, cuando llegare a cambiar de nacionalidad, en seguirse considerando como mexicano por cuanto a este contrato se refiere y a no invocar la protección de ningún gobierno extranjero, bajo pena de perder en beneficio de la Nación Mexicana todo derecho derivado de este contrato."

En caso de Contratista Extranjero se usará el siguiente texto:

"El Contratista declara ser (nacionalidad) pero conviene en considerarse como mexicano por cuanto a este contrato se refiere y en no invocar la protección de ningún gobierno extranjero, bajo pena de perder todo derecho derivado de este contrato en beneficio de la Nación Mexicana. Asimismo, acredita estar autorizado para celebrar el presente contrato mediante el permiso número (anotar el número de permiso)

de fecha (anotar la fecha del permiso) expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en los términos de la Ley de Nacionalidad y Naturalización y comprueba su legal registro como sociedad en el país o su legal estancia en el mismo mediante (se anotará la inscripción correspondiente del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, pasaporte o documento migratorio)".

(14) En este espacio se asentará el número de registro que tenga el Contratista en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(15) En este espacio se asentará el número o números de las especialidades que tenga el Contratista dentro de la clasificación correspondiente en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(16) En este espacio se señalará que quien contrata con la Dependencia o entidad está exento de la obligación de registro en el padrón de Contratistas de Obras Públicas, por encontrarse dentro de los supuestos que establece el Artículo 20 Bis de la Ley de Obras Públicas.

Esta declaración sustituirá el contenido de la marcada con la letra "C".

(17) En este espacio se anotará el domicilio del Contratista, precisando el número de la casa, local o despacho, el nombre de la calle, localidad y entidad federativa.

(18) En este espacio se anotará dependiendo del tipo y características del contrato de que se trate, el número y la descripción de los anexos que forman parte integrante del mismo, los que podrán ser entre otros:

- 1.—Proyectos arquitectónicos y de ingeniería;
- 2.—Normas de calidad de los materiales y equipos de instalación permanente;
- 3.—Especificaciones de construcción aplicables;
- 4.—Normas de servicios técnicos vigentes;
- 5.—Términos de referencia;
- 6.—Catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, unidades de medida, precios unitarios propuestos e importes parciales y el total de la proposición;
- 7.—Análisis de los precios unitarios de los conceptos de trabajo;
- 8.—Relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores;
- 9.—Relación de los materiales y equipos de instalación permanente, que en su caso, proporcione la contratante y su programa de utilización;
- 10.—Análisis de los costos indirectos y particularmente del costo financiero;
- 11.—Programa de Ejecución de los trabajos detallados por conceptos, consignando por pe-

ríodos las cantidades por ejecutar e importes correspondientes;

12.—Programa de utilización de la maquinaria y equipo de construcción;

13.—Procedimiento para el ajuste de los costos.

(19) En este espacio se anotarán en su caso otras declaraciones que el contratista requiera.

(20) En este espacio se asentará el nombre y la descripción pormenorizada de la obra a ejecutar o servicios a prestar.

(21) En este espacio se asentará el lugar en que se localice la obra o donde se vayan a realizar los trabajos.

(22) En este espacio se anotará el monto total del contrato con número y letra.

(23) En caso de que la obra a realizar o los servicios a contratar rebasen más de un ejercicio presupuestal, en este espacio se anotará la leyenda:

"Y la asignación aprobada para el presente ejercicio es de: \$ (se anotará la cantidad con número y letra), y para los siguientes ejercicios quedarán sujetas las asignaciones correspondientes para los fines de ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes."

(24) En este espacio se anotará la fecha de iniciación de la obra, o los servicios precisando el día, mes y año.

(25) En este espacio se anotará la fecha de terminación de los trabajos, precisando el día, mes y año.

(26) Este espacio se utilizará para el caso de que la Dependencia o Entidad otorgue a el Contratista anticipo para la compra de equipo y materiales de instalación permanente, utilizando el siguiente texto:

"Además del anticipo anterior (dependencia o entidad) otorga de la asignación autorizada para cada uno de los ejercicios del presente contrato un anticipo por el (anotar con número y letra el porcentaje), para la compra de equipos y materiales de instalación permanente necesarios para la realización de los trabajos objeto de este contrato, que importan la cantidad de (anotar con número y letra la cantidad)."

(27) En este espacio se anotará el número de días hábiles que comprenderán las estimaciones, las que en ningún caso podrán pactarse para que abarquen períodos mayores de un mes.

(28) En este espacio se anotará el o los días del mes que las partes acuerden, los que se mantendrán invariables en cada uno de los meses que abarque la vigencia del contrato.

(29) En este espacio se anotará el número de pagos a realizar.

(30) Este espacio se utilizará para anotar las fechas que acuerden las partes para la for-

mulación de los avances de la obra y la realización de su pago.

(31) En este espacio se anotará el procedimiento seleccionado por las partes mediante el cual se llevará a cabo la revisión de los costos del contrato, de acuerdo a lo establecido por los Artículos 50 y 51 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

(32) En este espacio se notará el número de anexo.

(33) Penas convencionales. En este espacio se anotarán las penas a que se hará acreedor el contratista por incumplimiento a los términos del presente contrato.

(34) En este espacio se anotarán las estipulaciones u otras modalidades específicas que las partes convengan; entre otros aspectos referentes a: materiales y equipo, banco de trabajo, acceso a la zona, capacidad y experiencia necesaria del personal, descuentos a las estimaciones, descuentos que se hayan pactado o que la dependencia o entidad acostumbre hacer, modificaciones a las especificaciones, procedi-

mientos de supervisión de los trabajos, otras que las partes convengan.

(35) En este espacio se anotará la localidad y la fecha en que se firme el contrato.

(36) En este espacio se anotará el nombre de la "Dependencia o Entidad" contratante, el nombre o razón social del Contratista; así como los nombres y cargos que desempeñan quienes firmarán por las partes.

Lo dispuesto en este Oficio Circular surtirá efectos a partir del día 15 de mayo del año en curso y sólo continuarán siendo aplicables las previsiones contenidas en los apartados 3.3; 3.4 y 3.5 de la Sección 3 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en lo que resulte procedente de acuerdo a los nuevos formatos que en términos de este Oficio-Circular se dan a conocer.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Secretario, Carlos Salinas de G.—Rúbrica.