



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y
OBRA PÚBLICA

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN ARQUITECTURA

PRESENTA:

M. EN ARQ. JESÙS GUTIÉRREZ RUBIO

PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN ARQUITECTURA

MEXICO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DIRECTORA DE TESIS:
DRA. GEMMA VERDUZCO CHIRINO

COMITÉ TUTORAL:
DR. JORGE QUIJANO VALDEZ
M. EN ARQ. FRANCISCO REYNA GÓMEZ
DR. JESÚS AGUIRRE CÁRDENAS
DR. LUÍS ARNAL SIMÓN

A la memoria de mi madre,
Símbolo de superación constante.

A mi padre,
Por el esfuerzo en su apoyo cotidiano.

A mis hermanos,
Eduardo, Lilia, Miguel Ángel, Said y Hugo

A mi compañera Silvia Minerva,
Por su comprensión, apoyo y participación en la
realización de este trabajo.

A mis amigos, arquitectos, ingenieros y contratistas colegas de muchas batallas en la vida profesional muy estimados por mi, a quienes les agradezco su cooperación, participación, apoyo y comentarios. Un reconocimiento especial a Silvia Minerva, Patricia, Ofelia y Jorge Zepeda Rosas, por su valioso apoyo.

Por la orientación y contribución a éste trabajo.
Un reconocimiento especial a mi hermano,

Lic. Miguel Ángel Gutiérrez Rubio

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por permitirme realizar mis estudios de posgrado.

Un agradecimiento especial al Conacyt.

Por su apoyo con la beca que me permitió realizar este trabajo.

Ofrezco sinceramente mi gratitud a mis tutores, quienes me ayudaron con sus comentarios a dar mejor término a éste trabajo. Desde luego quiero dar testimonio de agradecimiento en primer lugar a la doctora Gemma Verduzco Chirino, a quien doy sincero reconocimiento como directora de tesis, ayudándome con sus valiosos consejos a concluir este trabajo, en ese sentido debo mencionar también, al doctor Jorge Quijano Valdez, por su valiosa ayuda decisiva en éste trabajo, al maestro Francisco Reyna Gómez, a quien le profeso gran amistad y he recibido, además, sus lecciones académicas, por sus comentarios críticos e importantes observaciones puntuales; un agradecimiento al estimado doctor Jesús Aguirre Cárdenas y al doctor Luis Arnal Simón, quienes fungieron como lectores de esta tesis, por su paciente labor y a quienes les guardo una profunda admiración por su trayectoria.

Finalmente me veo obligado a señalar, que los alcances, las fallas y limitaciones de éste trabajo, tienen como único responsable a su autor.

ÍNDICE

Introducción, *página 2.*

Capítulo Primero

Marco Teórico

1. Antecedentes Históricos del Contrato, *página 8.*
2. Evolución del Contrato en México *página 33.*
3. Clasificación del Contrato de Obra Pública, *página 47.*
4. Etapas del Contrato de Obra Pública, *página 64.*

Capítulo Segundo

Marco Jurídico

1. Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública, *página 82.*

Capítulo Tercero

Obra Pública

1. La Obra Pública en México, *página 124.*
2. Contratación de Obra Pública, *página 143.*

Capítulo Cuarto

Irregularidades en la obra pública

1. Inconformidades en la Licitación de Obra Pública, *página 177.*
2. Sanciones en la Obra Pública, *página 198.*
3. Observaciones en la Obra Pública, *página 206.*
4. Rescisión Administrativa del Contrato de Obra Pública, *página 219.*

Conclusiones, *página 232.*

Glosario, *página 244.*

Anexos, *página 251.*

Referencias Bibliográficas, *página 304.*

**Instrumentos Jurídicos y
Obra Pública**

Introducción

Introducción

En México, la industria de la construcción por las funciones que cumple y por la diversidad de factores que a ella concurren, tiene un contenido sui-generis, de características muy particulares que la remite a un trato especial y único. Lo mismo puede clasificarse como una empresa comercial, de servicios, de transformación, de transferencia, de tecnología, de operación financiera, de administración o de bienes inmobiliarios, porque de todo ello participa. Pero en esencia es una industria de procesos, llámese de transformación o manufactura y aplicación, que la hace diferente de las demás industrias que son de planta fija y producto móvil, pues la construcción es de planta móvil y producto fijo, siendo éste diferente en cada caso.

Desde sus inicios creo sus propios canales de operación y convivencia con los otros sectores económicos, por lo cual a nivel nacional o internacional y en los acuerdos multinacionales se maneja siempre con un trato especial, involucrando el capital privado y el público, el quehacer social y el político y la generación de empleo, así como la multiplicación de la planta industrial.

La industria de la construcción reviste una importancia primordial en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo como México, por un lado la construcción de obras públicas de infraestructura, urbanización y de desarrollo regional, que permiten la generación de economías internas y externas que redundan en un mayor crecimiento y eficiencia en la actividad económica. Por el otro, la derrama económica que genera el sector a partir de las compras de materiales e insumos, permite incrementar el empleo y ampliar la actividad manufacturera del país; además, la construcción de vivienda, de entidades productivas, edificios y obras de infraestructura representa una parte importante de la formación de capital fijo de la economía.

Es muy sensible a las variaciones del producto interno bruto (PIB) y participa en la actualidad con aproximadamente el 5 % de él. Además es un activador económico de la industria, ya que su consumo de materiales representa una gran proporción de su producción y contribuye, así mismo, de manera muy importante de las compras de insumos al sector industrial.

La importancia de este sector como generador de empleo y de bienes de capital no se puede menospreciar, si se toma en cuenta que la construcción llegó a representar el 6.8%¹ del PIB y a generar el 10.5% del empleo formal de la economía en la década de los ochentas, tuvo una depresión en los noventas, que llegó a representar el 4.98%² del PIB, lo cual se debió a la política económica de esa década, basada en los famosos “pactos” económicos entre los sectores de la producción.

Para los primeros años del presente siglo se inició su reactivación basando la economía, en una política de “petrolización” de la misma, de ahí que el porcentaje de

¹ Datos estadísticos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

² Ídem.

participación de la construcción en el PIB del sexenio pasado, fue de aproximadamente el 5.24%³ y para el presente sexenio, se espera supere los índices del pasado reciente; con un impulso sólido en la inversión de obra pública, que pretende alcanzar el 6% del PIB, particularmente en materia de infraestructura básica y de servicios, que sea el puntal de nuestra mermada economía.

Dentro de esta perspectiva la obra pública representa y participa en la actualidad en el 70% y la obra privada con el 30% aproximadamente del total de la construcción que se realiza en México. Dadas las circunstancias es de suma importancia analizar los procedimientos de contratación de la obra pública para asegurar que se oferten por parte de los contratistas las mejores condiciones al Estado, debido al impacto que representa en el Presupuesto de Egresos de la Federación y garantizar que los contratistas de obra pública mantengan en crecimiento y desarrollo la industria de la construcción, puesto que son la principal fuente de empleo de arquitectos, ingenieros, urbanistas, administradores, contadores y todo aquel profesionista y obrero relacionado con la industria en comento.

Una de las vertientes del gasto público se encuentra en la ejecución de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, cuyos contratos celebran las dependencias y entidades de la administración pública federal, estos actos jurídicos deben llevarse a cabo bajo criterios de eficiencia, eficacia, transparencia disciplina y control presupuestal.

La obra pública relaciona dos aspectos muy importantes, uno es la práctica del procedimiento de licitación de obra pública, y el otro es el contrato y ejecución de la obra. El primero conjuga aspectos multidisciplinarios en la licitación, ya que de ella se desprende que un aspecto ligado a ese procedimiento, es la contratación administrativa y el segundo se traduce en el proceso de ejecución de los trabajos derivados del contrato celebrado, y por tanto conjuga aspectos de la revisión y control técnico-legal, que demandan conocer adicionalmente el procedimiento de control o de la auditoria técnica de obra.

Este documento servirá como instrumento de consulta para todos los estudiosos del tema, arquitectos, ingenieros, administradores y profesionistas independientes interesados en el mismo, funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como empresarios del sector privado, relacionados con la industria de la construcción, interesados en conocer los aspectos normativos que regulan actualmente las obras públicas, los servicios relacionados con éstas y su procedimiento de contratación administrativa en México.

La investigación Instrumentos Jurídicos y Obra Pública, tiene entre otros objetivos el estudio de todos los elementos que conforman el marco jurídico de la obra pública y su contratación para determinar las causas que originan las irregularidades que se contienen en ella, analizando inicialmente los orígenes y aparición del contrato, su evolución, los antecedentes de obras públicas, el marco teórico conceptual de la misma, el inicio y evolución del marco legal que norma las obras públicas, así como

³ Datos estadísticos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

determinar los requisitos y procedimientos para llevar a cabo la contratación administrativa, establecer las anomalías del procedimiento de contratación y de ejecución de la obra; así como las desviaciones más frecuentes durante la relación contractual entre la administración pública y el contratista.

Para tal efecto planteamos la siguiente hipótesis: “En la actualidad en materia de obra pública, hay un desconocimiento del marco legal y de los instrumentos jurídicos, así como bastante improvisación en la función de la administración pública, por parte de funcionarios públicos y contratistas, que estimulan las irregularidades y desviaciones, lo que ocasiona una evidente ineficiencia normativa que provoca el incumplimiento de los contratos de obra pública”.

Me propuse examinar entonces, los instrumentos legales que norman el entorno actual de la contratación y ejecución de la obra pública en México; para ello planteamos abordar el tema partiendo de las siguientes interrogantes: ¿Qué son los contratos y como surgieron?, ¿que es la obra pública?, ¿Cuándo surgió la obra pública?, ¿Cuál es la normatividad que regula la obra pública y cuando surgió?, ¿Cómo funciona su procedimiento de contratación?, ¿Qué procedimiento se lleva a cabo durante su ejecución?, ¿Qué proceso es necesario para el finiquito de la obra y cierre del contrato? Y ¿Cuáles son las irregularidades más comunes que provocan el incumplimiento de los contratos?

Con el objetivo de darles respuesta a las interrogantes, se utilizaron los métodos de investigación empírico y documental, se consultaron fuentes legales, jurisprudenciales y doctrinales tanto mexicanas como extranjeras, así como información y criterios emitidos por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; se consultaron los informes de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Auditoría Superior de la Federación, relacionadas con la materia y que fueron de utilidad práctica para la investigación.

Para cumplir nuestra meta, dividimos el trabajo en cuatro capítulos, que en éste apartado procedemos a enunciar de manera general, ya que en cada uno de los capítulos se hace una explicación mucho más particular de los temas en ellos incorporados.

Para comprender la obra pública y el acto contractual, fue necesario realizar una reseña histórica completa, para ello en el capítulo primero como marco teórico, iniciamos con los antecedentes históricos del contrato (referente del de obra pública), desde su concepción en el mundo antiguo, referimos las obligaciones, analizamos el pacto y el contrato, y la clasificación de los contratos a la luz del derecho romano, el contrato en el derecho del Medioevo, el contrato en el derecho español, la aparición del contrato en el código de Napoleón y bosquejamos las últimas tendencias del contrato.

Hacemos un análisis del negocio contractual en México, en tres períodos: el precortesiano o del derecho autóctono, el período del derecho hispano, que

comprende la época colonial y el primer medio siglo del México independiente, y el periodo del derecho mexicano.

Conocemos la clasificación del contrato de obra pública, desde el análisis del concepto legal del contrato, el concepto de contrato de obra pública en la legislación, así como el concepto de contrato de obra pública en la doctrina, su ubicación dentro de la clasificación contractual y las modalidades del contrato.

Asimismo, tratamos las etapas del contrato de obra pública con una secuencia lógica para su comprensión: la preparación del contrato con sus acciones previas, (planeación, programación, presupuestación), la autorización de la obra, y la determinación de la forma de ejecución. Continuamos con la adjudicación del contrato, sus elementos y requisitos, las garantías necesarias, la ejecución de la obra contratada, donde detallamos aspectos de la supervisión, el inicio de los trabajos, las estimaciones, el ajuste de costos, el pago de interés y la suspensión de obra; adicionalmente tratamos con especial interés, la recepción de la obra pública contratada y en particular, la terminación del contrato de obra pública, atendiendo los aspectos importantes del cumplimiento de las obligaciones contractuales. Mención aparte merece la revocación del contrato y finalmente la rescisión administrativa del contrato.

En el capítulo segundo tratamos la evolución del marco jurídico de la obra pública, relacionamos en general desde su fundamento en la Constitución de 1917, en particular lo contenido en el artículo 134. analizamos la aparición y los aspectos relacionados a las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (LSDE), los Ordenamientos Jurídicos expedidos antes de 1966, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966 (LICOP), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), realizamos una semblanza general de la Ley de Obras Públicas (LOP) sus aciertos y errores, tratamos la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP) y la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), el Código Civil, el Artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación (CFF), el Artículo 46 de la Ley del Banco de México y desde luego, otros ordenamientos jurídicos -como la segunda y la tercera Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal- que contribuyeron en el pasado a conformar el régimen de instrumentos jurídicos del contrato de obra pública, en cuya configuración participan actualmente, en ciertos aspectos, la Ley General de Deuda Pública (artículo 18), la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (artículo 18), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 30 y 31), para no citar sino tres ordenamientos legales y finalizar con ellos.

En el capítulo tercero conocemos el tema de la obra pública, partiendo de los antecedentes históricos, el concepto jurídico, su clasificación, revisamos los requisitos para su ejecución y las formas más importantes de su gestión.

Hacemos un análisis de la contratación de la obra pública, partiendo de los antecedentes de obra pública en México, el concepto de obra pública, su clasificación y formas de gestión, los requisitos para la ejecución, la formación del contrato administrativo derivado del procedimiento de licitación. Describimos el

procedimiento de ejecución, la terminación de la obra contratada, y la terminación del contrato, por cumplimiento de las obligaciones contractuales. Vertimos también un análisis de la revocación y la rescisión del contrato de obra pública; y terminamos describiendo la obra pública por administración directa

En el capítulo cuarto tratamos el tema de las diversas formas de irregularidades en la obra pública, entre las que se encuentran las inconformidades, las sanciones, las observaciones y la rescisión administrativa de los contratos de obra pública.

Iniciamos con un análisis del procedimiento de inconformidad considerando sus fundamentos legales, planteamos un modelo definido en la ley, por tanto exponemos su definición, trámite, revisión, elaboración y resolución. Y complementamos con un análisis de las inconformidades en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, presentadas ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) respecto de los vicios e irregularidades detectadas en el proceso de licitación para la contratación de obras públicas.

Investigamos las sanciones aplicadas a los contratistas y determinadas por los órganos internos de control (OIC), en las diferentes dependencias del sector público que licitan, contratan y realizan obras públicas y que son comunicadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Se estudio el proceso de la auditoria técnica de obra pública que realiza la Auditoria Superior de la Federación (ASF) a todas las dependencias de la Administración Pública, y se examinan las observaciones o irregularidades producto y resultado de la revisión hecha por la ASF a la cuenta de la hacienda pública de los últimos años. La auditoria de contratos de obra pública, es una faceta de la rendición de cuentas que actualmente se conoce como Fiscalización Superior, que el Poder Legislativo encomienda a un órgano especializado que realiza la función conocida como auditoría o fiscalización de la función pública.

Elaboramos un análisis completo de la rescisión administrativa del contrato de obra pública, partiendo de la rescisión convencional del contrato, tratamos los puntos de la desaparición del objeto del contrato, la rescisión por caso fortuito o fuerza mayor, la rescisión por causas no imputables al contratista, la rescisión por causas imputables al contratista, la terminación anormal del contrato de obra pública, y con el objeto de complementar esta parte del capítulo respecto del la rescisión administrativa del contrato de obra pública, se presenta un informe de las rescisiones de contratos hechas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) solo con fines estadísticos y para análisis en esta investigación.

Finalmente, realizamos las conclusiones con diversas consideraciones y exponemos algunas propuestas derivadas de la investigación.

Capítulo Primero

Marco Teórico

1. Antecedentes Históricos del Contrato

Capítulo Primero

Marco Teórico

En este capítulo se presentan los antecedentes y la teoría general de los contratos, para servir como marco referencial con el objetivo de obtener una idea de la importancia de la contratación administrativa. Hacemos breves reseñas del negocio contractual en el mundo antiguo y, con la referencia del derecho romano nos ocupamos de describir las obligaciones sus fuentes y clases, la evolución del pacto y el contrato, las primeras expresiones contractuales (nexum, stipulatio, mancipatio y traditio); se describen también los contratos reales, verbales, literales y los contratos consensuales. Hacemos una semblanza del contrato en la edad media, en épocas pasadas del derecho Español y del código de Napoleón; para terminar con las tendencias actuales del contrato. Se relacionan estos eventos a través de la historia con los antecedentes que dieron origen a los contratos de obra pública no excluyente con los que puedan tener otros ordenamientos jurídicos, por lo que será un buen parámetro para el estudio del tema expuesto.

1. Antecedentes Históricos del Contrato

Para comprender simultáneamente con la obra pública, el hecho o acto contractual y sobretodo las obligaciones derivadas de los contratos (entre ellos el de obra pública), será necesario realizar una reseña histórica completa de los orígenes de las obligaciones, la convención o convenio y del contrato en general. Por lo tanto es preciso partir de observar que la relación de coexistencia humana lleva contenido admitir nuestra imposibilidad de bastarnos a nosotros mismos de manera autosuficiente, tomando en cuenta la necesidad que tenemos de realizar diversas actividades en un entorno social y contar con la colaboración y el apoyo de nuestros semejantes, en una relación continua de actividades y servicios recíprocos, jurídicamente institucionalizada a través del mecanismo de la obligación (*evento que obliga a hacer o no hacer una cosa*) y de su respectiva regulación, mediante una interminable carrera de mejora y perfeccionamiento del derecho de las obligaciones; en ese sentido para explicarnos éste punto Eugene Petit señala lo siguiente:

Cuanto más se civiliza una nación, más se desenvuelve en ella el derecho de obligaciones; de donde surge la importancia capital de esta materia, que no ha cesado de perfeccionarse desde los orígenes de Roma hasta nuestros días.¹

La obligación pues, vincula jurídicamente a las personas (*en la actualidad a personas físicas y morales*) y, por lo tanto, limita su libertad, siendo entonces numerosas las interpretaciones que han sido formuladas por diversos autores para explicarla; así pues, entre otros encontramos que en el título trece del libro tercero de sus Instituciones, Justiniano define lo siguiente:

La obligación es un vínculo jurídico por el cual se nos constriñe a cumplir algo, según las normas de nuestra ciudad.²

¹ Petit, Eugene, Tratado elemental de derecho romano, trad. José Fernández González, México, Editora Nacional, 1966, p. 314.

² Justiniano, Instituciones, versión española de Francisco Hernández-Tejero, Universidad de Madrid, 1961, p. 179.

Derivado de la definición anterior, al respecto Paulo D. Aclara que:

La esencia de las obligaciones no consiste en que uno haga nuestra una cosa o una servidumbre, sino en constreñir a otro para que nos de, haga o indemnice algo.³

1.1 El Contrato en la Antigüedad

Explorando los antecedentes históricos, podemos aseverar que ni el contrato ni las obligaciones que genera éste se inventaron en Roma, pues así lo confirma el hecho de que civilizaciones anteriores como los griegos conocieron y desarrollaron uno y otras, como lo prueban los contratos llamados *syngrapha* y *chyrographa*,⁴ y también mucho tiempo antes, en la antigua Mesopotamia, eran regulados por el código de Hammurabi,⁵ los contratos de compraventa, permuta, arrendamiento, depósito y transporte; respecto de los cuales Federico Lara Peinado, siguiendo a Edouard Cuq, anota que:

El derecho contractual alcanza a partir de los textos jurídicos de Ur, un gran desarrollo. Suponía, según la codificación Hammurabiana, una propiedad enajenable, movable e individual. Los actos jurídicos en torno a este tipo de propiedad conocieron formulas legales. La compraventa goza de cierta flexibilidad; si se realizaba al contado, y para el caso de los bienes muebles, no se exigía acta de contrato ni ninguna otra formalidad; en el caso de bienes inmuebles era necesario un contrato escrito, redactado en presencia de testigos. Los testigos lo eran en número variable, oscilando entre dos y veinte; su presencia era exigible en el momento de la compraventa. En cuanto a los contratos, se seguía un formulario impersonal que ponía en primer plano el objeto del contrato; le seguían posibles cláusulas penales y los nombres del vendedor, comprador, testigos y escriba, cerrándose el documento con la fecha.⁶

Más indiscutiblemente fue el talento jurídico romano el que ubicó al contrato en un grado de perfeccionamiento sorprendente, al precisar sus conceptos, acotar sus alcances, diferenciar sus clases, determinar sus elementos, definir sus requisitos, establecer su esencia y señalar sus fines; mismos conceptos que en la actualidad seguimos utilizando como base de los nuestros.

1.2 Las Obligaciones en el Derecho Romano

En el derecho Romano, la obligación surge, como vinculo jurídico que une a un deudor —a cuyo cargo existe un *debitum*— con su acreedor, correlativo del derecho conocido como *creditum o nomen o actium*, y surge originalmente de la comisión de

³ Paulo, D., De obligationibus, 44, 3. El Digesto de Justiniano, versión castellana de Álvaro D'Ors y otros, Pamplona, Editorial Aranzadi, t. III, 1975, p. 474.

⁴ “Los *syngrapha* eran documentos firmados por el acreedor y el deudor, se expedía por duplicado, uno para cada parte, y constituían verdaderos contratos formales, como los literales. Los *chyrographa* consistían en el reconocimiento de una deuda por el obligado, en un ejemplar que guardaba el acreedor, ignorándose su verdadera naturaleza”. Camus, E. F., Curso de derecho romano, La Habana, Universidad de la Habana, 1941, t V, p. 238.

⁵ Para un análisis de los contratos previstos en el Código de Hammurabi, vid. Cuq. Edouard, Etudes sur le droit babylonien, Paris, Librairie Orientaliste Paul Geuthner, 1929, pp. 162-284.

⁶ Código de Hammurabi, edición de Federico Lara Peinado, Madrid, Editora Nacional, 1982, p. 61.

un delito; es la responsabilidad penal la que primero engendra la obligación; más tarde, también podrá ser generada por la responsabilidad contractual en un esquema similar; veamos entonces, como lo explica Pietro Bonfante en el primitivo derecho romano de la siguiente forma:

Tanto el ladrón como el mutuario estaban en primer término obligados con su propia persona y eran reducidos a condición servil. Cuando se estableció que primeramente debía pedirse la poena o la pecunia o res credita, y que solamente faltando el pago y toda satisfacción sobre el patrimonio del deudor, pudiese el poseedor del derecho resarcirse en vía ejecutiva sobre la persona, entonces probablemente por vez primera la obligatio tomo el significado nuevo, patrimonial, entonces se hizo objeto de la actio y de la solutio, la poena o la pecunia, no el corpus, y la reducción a condición servil pasó a una segunda línea como figura de procedimiento ejecutivo.⁷

1.2.1 Fuentes de las Obligaciones

Las fuentes de las obligaciones son las primeras en aparecer en el derecho romano; en Roma, durante mucho tiempo las obligaciones solo podían nacer de los delitos o de los contratos; es decir, desde tiempos remotos, los actos violatorios del derecho, convertían a su autor en deudor. De otra forma, la obligación únicamente podría ser generada mediante el contrato, es decir, formada mediante el acuerdo lícito adoptado por las partes voluntariamente.

Más tarde se ampliaron las fuentes de las obligaciones, por lo que además del daño injustamente causado y de la voluntad libremente expresada, el derecho romano reconoció que podían resultar obligaciones sin que hubiera existido delito ni contrato, pese a lo cual se podía quedar obligado como a consecuencia de un delito, *quasi ex contractu*, ya por tratarse de cuasidelitos, o sea, de hechos que, sin ser delitos, generan los mismos efectos jurídicos. Según lo que señala Rodolfo Sohm:

Las categorías de los cuasicontratos y cuasidelitos provienen de la jurisprudencia bizantina.⁸

1.2.2 Clases de Obligación

El avance jurídico de las obligaciones permitió no solo determinar sus fuentes, sino también, distinguir sus clases, para lo cual se hizo una amplia clasificación atendiendo a muchos factores; tales como, en atención a los actos a que se obligaba el deudor, se reconocieron tres categorías de obligación, según se tratase de dar (*dare*), prestar (*praestare*) o hacer (*facere*).

La obligación de *dar*, implicaba la transferencia de la propiedad de una cosa; la obligación de *prestar*, entrañaba proporcionar el disfrute de una cosa, sin llegar a constituir un derecho real y la obligación de *hacer*, se cumplía mediante la ejecución

⁷ Bonfante, Pietro, Instituciones de derecho romano, trad. Luis Bacci y Andrés Larrosa, Madrid, Reus, 1965, p. 376.

⁸ Sohm, Rudolf, Instituciones de derecho privado romano, trad. Wenceslao Roces, México, Editora Nacional, p. 215.

de un acto o, cuando dicha obligación era en sentido negativo, o sea de no hacer, su cumplimiento consistía en abstenerse de ejecutar el acto correspondiente.

Otras clasificaciones agrupan a las obligaciones romanas, de acuerdo con el vínculo generado, en *civiles* -las que dotaban al acreedor de una *actio* para exigir al deudor su cumplimiento- y *naturales* -las carentes de acción, como la adquirida por el esclavo, que por su calidad de cosa, no podía obligarse civil sino naturalmente-; también se clasifican las obligaciones, según el derecho del cual provenían, en *civiles* -provenientes del derecho civil- y *honorarias* -originadas en el derecho honorario- en razón de su objeto se distinguen en *divisibles* -las que pueden cumplirse por partes sin alterar su esencia- e *indivisibles*; en *especificas* -referidas a un algo concreto- y *genéricas*; en *alternativas* -cuando el deudor podía optar entre dos opciones- y *facultativas*, cuyo objeto era determinado, más el deudor podía liberarse mediante la entrega de otro objeto distinto al debido, como podía ser el pago de una pena pecuniaria a manera de indemnización.⁹

1.3 El Pacto y el Contrato en el Derecho Romano

En los primeros tiempos de Roma, tras identificar a la convención como un típico acuerdo de voluntades, se procedió a distinguir en ella, dos especies o clases: el *contrato* y el *pacto: pactum convenium*.

1.3.1 Primeras formas de Contratos

El carácter formalista del derecho romano negó, en sus inicios, un efecto jurídico a los pactos, otorgándose únicamente a las convenciones investidas de ciertas forma solemnes, como las del *nexum*, la *mancipatio*, la *traditio* y la *stipulatio*, que con sus respectivas modalidades, representaron en el sistema jurídico romano los primeros sistemas jurídicos empleados para establecer las obligaciones de manera consensual, es decir, las primitivas expresiones del contrato.¹⁰

1.3.1.1 El Nexum (Ceder poder de dominio sobre su persona al acreedor)

Existe la creencia de que el *nexum* fue la forma más antigua de contratación en Roma; sin embargo, algunos autores lo entienden como un “*objeto híbrido, a mitad del camino entre el contrato y el derecho real*”.¹¹ Según el profesor de la universidad de Roma, Vincenzo Arangio-Ruiz, con el nombre de *nexum*, quizá equivalente en los orígenes a *mancipium* o *mancipatio*:

Se designo con preferencia la venta que alguien hiciese de si mismo o de los sujetos a su potestad con fines de garantía de una obligación.¹²

⁹ Vid. Arguello, Luis Rodolfo, Manual de derecho romano, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1988, pp. 283-294.

¹⁰ Vid. Vallespinos, Carlos Gustavo, El contrato por adhesión a condiciones generales, Buenos Aires, editorial Universidad, 1984, p. 11.

¹¹ Ourliac, Paul y Malafosse, J., Derecho romano y francés histórico, trad. De Manuel Fairen, Barcelona, Bosch, 1960, t. I, p. 1.

¹² Arangio-Ruiz, Vincenzo, Instituciones de derecho romano, trad. José M. Caramés Ferro, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986, p. 223.

En opinión de algunos estudiosos de la historia del derecho romano, el vocablo *nexum* deriva de la antigua voz *nectere*, que quiere decir ligar, con lo cual se aludía al sometimiento en el que se reducía al deudor en relación con su acreedor, en una relación solemne perfeccionada con formalidades específicas.

El *nexum* se realizaba por medio del cobre y de la balanza, *per aes et libram*. En una época en que los romanos ignoraban aún el arte de acuñar la moneda, la cantidad de metal dada en préstamo se pesaba en una balanza tenida por un *libripens*, investido sin duda, de un carácter religioso, en presencia de cinco testigos ciudadanos romanos y jóvenes.

La actividad de pesar el metal permaneció aún después de empezarse a acuñar el cobre; porque, ésta moneda aun tosca, no tenía valor más que según su peso, el cual era preciso verificar. Pero después de la aparición de la moneda de plata, no se tuvo necesidad de pesar las piezas; pues se les contaba. El empleo del cobre y de la balanza no tuvo ya desde entonces utilidad material. No se conservó como parte esencial del contrato más que a título de símbolo. A esta solemnidad iba unida una declaración del acreedor, o *nuncupatio* que fijaba la naturaleza del acto y contenía una *damnatio*; esto era una verdadera condena, que autorizaba el empleo de la *manus injectio* contra el deudor que no pagaba. La persona misma del obligado (*corpus*) estaba pues, comprometida y respondía del pago de la deuda.¹³

El *nexum*, sin duda constituyó una forma de dominio inventada por los patricios acreedores para mantener en cautiverio, con terrible eficacia, a los plebeyos deudores, hasta que en el año 326 a. C., la *Lex Poetelia Papira* lo abolió para siempre; a partir de entonces, la obligación generada por el *nexum* se consideró como una relación de carácter patrimonial cuya prestación radicaba en el objeto, y la garantía dejó de ser la persona física, el *corpus* del deudor, para sustituirse por su patrimonio.

1.3.1.2 La Stipulatio (Promesa Estipulada)

Considerada por muchos como la espina dorsal de la doctrina clásica de la obligación, al grado que algunos la entienden “*más como forma general de obligarse que un específico contrato*”,¹⁴ la *stipulatio* o promesa estipulada, o sea, inducida por medio de una pregunta, se celebraba bajo determinada forma verbal, mediante una pregunta del acreedor y la respectiva y congruente respuesta del deudor. En su versión original la *stipulatio* utiliza la fórmula de la *sponsio*, solemne del antiguo derecho civil, reservada para los ciudadanos romanos, conforme a la cual el acreedor interroga al deudor *¿spondes?*, y este último contestaba *spondeo*.

Sin embargo también, la actividad comercial hace aparecer en el derecho de gentes, fórmulas equivalentes, utilizables tanto por ciudadanos romanos como por extranjeros, por tanto tenemos que: *¿dabis?*, *dabo*; *¿promittis?*, *promitto*; *¿facies?*,

¹³ Petit, Eugene, op. Cit. pp. 318 y 319.

¹⁴ Vid. Vallespinos, Carlos Gustavo, op. Cit., p. 13. Para Néstor de Buen Lozano (La decadencia del contrato, México, Textos Universitarios, 1965, p. 8) “Se trata de un contrato verbal, como la *dictio dotis* y el *jurisjurandum liberti*”.

faciam, entre otras muchas. Como se observa en el planteamiento que hace el profesor de la Universidad de Leipzig Rodolfo Sohm:

La estipulación sirve para crear deudas nuevas, formalizando contratos carentes de forma. Estos, según el régimen contractual romano no producen acción. Para dar efectividad judicial al mero acuerdo de voluntades, es menester revestirla de forma estipulatoria. La estipulación confiere obligatoriedad contractual a cualquier convenio. Tal como ocurre en la estipulación de intereses, en la de penas convencionales y en la fianza.¹⁵

Caracterizaban a la *stipulatio* la oralidad, la *unitas actus*, la congruencia de la respuesta con la pregunta y la presencia de las partes.

1.3.1.3 La Mancipatio (Transmisión de la Propiedad)

Sin duda, uno de los negocios formales más representativos del derecho romano es la *mancipatio*, modo solemne de transmitir el dominio *ex jure quiritium*, que tuvo muchas otras aplicaciones y se utilizó desde el derecho quirritario anterior a la ley de las XII Tablas, consistente, en sus inicios, en una compraventa real, cambio simultáneo de cosa por precio efectuado por ciudadanos romanos —únicos titulares de la propiedad quirritaria— en presencia de las cinco clases sociales del pueblo, representadas por cinco testigos, con la participación de otra persona denominada *libripens*, quien se encargaba de sostener la balanza en que se pesaba en cada ocasión. Al respecto, Vincenzo Arangio-Ruiz plantea lo siguiente:

Comprador y vendedor intervenían en ella, en los orígenes, con la cosa (o, con más frecuencia, con un símbolo de ella); y con sus cinco testigos, ciudadanos romanos y púberes, y un *libripens*, provisto de una balanza (libra) controlada por la autoridad ciudadana. El comprador, tocando la cosa, pronunciaba las palabras: "aio hanc rem ream esse ex jure Quiritium, eaque mihi empta esto hoc aere (o quizá en esta época antiquísima, his quindecim ponderibus aeris o análogamente) aeneaque libra", y echaba entonces sobre el plato de balanza el *aes rude* necesario para el pago, no se requería ninguna declaración de voluntad por parte del vendedor.¹⁶

Más tarde, con la aparición de la moneda acuñada, aun cuando se conservó de manera simbólica, la forma de pesar el dinero, el pago en la realidad, dejó de hacerse en ese formato de negocio solemne. Además, al ampliarse el dominio romano, surgió el contrato consensual de compraventa, lo cual propició la transformación de la *mancipatio* en un negocio abstracto y formal cuyo objeto era la transmisión de la propiedad, por diversas causas, por cuya razón lo mismo se usaba para construir servidumbres rústicas, que para garantizar obligaciones (*fiducia nexum*), o adquirir la potestad sobre la mujer y la nuera (*coemptio*), o renunciar a la patria potestad (*emancipatio*), entre otros ejemplos.

1.3.1.4 La Traditio (Transferencia de la Propiedad de una cosa)

¹⁵ Sohm, Rudolf, op. cit., p. 255. En opinión de Carlos Gustavo Vallespinos "Podemos caracterizar entonces a la estipulación como el contrato abstracto celebrado mediante el intercambio de expresiones solemnes entre acreedor y deudor" (op. Cit., p. 14).

¹⁶ Arangio-Ruiz, Vincenzo, Instituciones de derecho romano, trad. José M. Caramés Ferro, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986, pp. 221 y 222.

A diferencia de la *mancipatio*, que como vimos era un negocio del derecho quirritario, la *traditio* originalmente era un negocio del derecho natural o de gentes, mediante la cual el propietario (*tradens*) de una cosa, la entregaba a otra persona (*accipiens*) con el propósito de que ésta lo adquiriera. La *traditio* requería que el *tradens* fuese el propietario de la cosa, y tanto el como el *accipiens* tuviesen capacidad para enajenar y adquirir; asimismo, era indispensable que la *traditio* fuese generada por una causa, o sea la *iusta causa traditionis*, como lo es la venta, la donación o la dote, entre otras. Luis Rodolfo Argüello, en relación con la *traditio*, explica:

Este modo derivativo de adquirir la propiedad pronto se impuso en la legislación romana y fue desplazando a los demás, situación explicable si se tiene en cuenta que nada viene a ser más ajustado a la equidad que tener por válida la voluntad del dueño de transferir a otro una cosa que le pertenece.¹⁷

1.3.2 El Pacto y su Evolución

Como decíamos, en sus primeras épocas, el carácter formalista del derecho romano negó un efecto jurídico a los pactos, confiriéndoselo solo a las convenciones (convenios), que eran revestidas de ciertas forma solemnes, como las *de la mancipatio*, *la traditio*, *la stipulatio* y *la transcriptio*, que con sus respectivas modalidades, representaron en el ordenamiento jurídico romano los primeros modos de configurar los contratos; así pues, la convención fue el genero, y el contrato y el pacto las especies, por cuya razón todo contrato fue convención, más no toda convención fue contrato, sobretodo tomando en cuenta que algunas eran pactos. Más tarde se amplió el ámbito contractual a algunas de las convenciones consensuales más importantes y frecuentes, como la compraventa, la locación, el mandato, y la sociedad.

La convención o *facción*, como anota Ulpiano, venia a ser “*el acuerdo y el consentimiento de dos o más personas en una misma cosa*”,¹⁸ en tanto que el pacto venia a ser la convención celebrada entre dos o más personas para crear, aumentar, disminuir o extinguir una obligación, sin elevarla a la categoría de contrato, el cual era la convención consistente en el acuerdo de voluntades de dos o más personas acerca de un asunto determinado, caracterizado por estar destinado a producir un efecto jurídico.

En sus inicios, el derecho romano estableció que el acuerdo de voluntades, o sea el simple pacto, no bastaba por si solo para crear una obligación civil, aun cuando, más tarde, influido por la equidad el pretor confirió cierto valor jurídico a ese tipo de convenciones, a condición de que no contuvieran dolo ni fraude, ni estuvieran opuestas al derecho escrito; en cuyo caso les otorgó, no el mismo valor que a los contratos, pero si que produjesen excepción eficaz para rechazar la acción contraria a lo convenido; así lo señaló Ulpiano al observar:

El simple pacto —*nuda pactio*— no engendra obligación sino excepción.¹⁹

¹⁷ Argüello, Luis Rodolfo, op. Cit., p. 239.

¹⁸ Ulpiano, De pactis, 2, 14, en: El digesto de Justiniano, op. Cit., tomo I, p. 116.

¹⁹ Ibidem, p. 117.

Con la evolución de la jurisprudencia se hizo posible, mediante las determinaciones del pretor, y más tarde de los emperadores, que los pactos de más frecuente uso generaran acción, razón por la cual se denominaron *pactos non nuda*, es decir, no desnudos, puesto que estaban revestidos de acción, por cuya razón se equiparaban a los contratos consensuales, aun cuando, por arcaicos conservaron la denominación de “*pactos*”, lo cual los distinguía de los primeros contratos consensuales, lo que confirma la validez de la máxima jurídica *pacta sunt servanda*, complementada por aquella otra: *Los pactos, por más que sean simples, han de observarse*.²⁰

De tal suerte que, las convenciones pudieron dividirse en dos tipos o especies: los pactos y los contratos; Más tarde, los primeros se clasificaron en dos grandes grupos: los provistos de acción: *pacta non nuda*, y los pactos desnudos de acción: *pacta nuda*. En los pactos provistos de acción se distinguieron tres grupos: los agregados a un contrato, conocidos como *pacta adjecta*; los pretorios, fundados en una determinación del pretor, llamados *pacta praetoria*; y los legítimos, basados en una disposición del emperador, denominados *pacta legitima*.

1.4 Clasificación de los Contratos en el Derecho Romano

Desde tiempos de la República se distinguieron en Roma cuatro clases de contratos, Gayo en las instituciones, los distingue en atención a la causa que los genera en —*re, verbis, litteris, consensu*— es decir en reales, verbales, literales y consensuales; considerando a los verbales y a los literales como formales.²¹

1.4. 1 Los Contratos Reales

Se conocen como contratos reales del derecho romano —*contractus qui re fiunt*— aquellos en los que al acuerdo de voluntades, se aparejaba la entrega patrimonial de una cosa —*res*— lo cual daba derecho a exigir su restitución o la contraprestación convenida; por tanto, los contratos reales obligaban y generaban acción por el simple hecho de la entrega de una cosa; como atinadamente lo apunta Luís Rodolfo Argüello:

Elemento esencial de los contratos reales fue la realización de un hecho positivo que consistía en la entrega de una cosa (*re contrahitur obligatio*) a uno de los contrayentes, con la obligación de éste de restituirla en el tiempo convenido. Eran, pues, convenciones que se perfeccionaban por la entrega o tradición de la cosa en propiedad, en simple posesión o en tenencia.²²

En los contratos reales se diferenciaron los *nominados de los innominados*; los primeros estaban orientados a la restitución de un objeto, en tanto que los segundos se referían a una contraprestación distinta a lo recibido.

²⁰ Cfr. Mans Puigarnau, Jaime M., Los principios generales del derecho, Barcelona, Bosch, 1979, p. 97.

²¹ Gayo, Instituciones, trad. Manuel Abellan Velasco y otros. Edición bilingüe, Madrid, Civitas, 1985, p. 245, III, 89: “Y tratemos primero de las que nacen de contrato. De estas hay cuatro géneros, pues una obligación se contrae o por la cosa, o por las palabras, o por los escritos, o por el consentimiento.”

²² Argüello, Luís Rodolfo, op. Cit., p. 309.

En Roma, entre los contratos reales nominados se distinguieron *el mutuo, el comodato, el deposito, la prenda y la enfiteusis*,²³ los cuales subsisten hasta nuestros días, con algunas modificaciones en el derecho positivo del mundo occidental; así pues, salvo el último de los mencionados, los demás contratos figuran en el vigente Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal.

El origen del contrato de *enfiteusis* se remonta al derecho griego, que le denominaba *emphyteusis* —*que significa plantación*—; el derecho romano lo adoptó con el propósito de lograr la reanudación del cultivo de las tierras abandonadas a raíz de las invasiones de los bárbaros, mediante su entrega en una forma parecida al arrendamiento, pero a muy largo término, a cambio del pago de un canon periódico, inferior a la renta habitual.

El contrato de enfiteusis tiene una aparición tardía en el derecho romano; su más antigua referencia se encuentra en un pasaje de Ulpiano en el cual apunta que: *Si el pupilo tiene un derecho enfiteutico o embatético (griego), veamos si pueden venderlo los tutores. Y es más cierto que no pueden, aunque es más parecido a una servidumbre que a la propiedad.*²⁴ El propietario del inmueble entregado en enfiteusis se denominó *dominus emphyteuticarius*; quien recibía dicho bien se llamó enfiteuta, y el bien en sí: *emphyteuticarius*.

Parecida al usufructo, la enfiteusis se distinguía de éste, en que los derechos del enfiteuta rebasaban con mucho a los del usufructuario; podía hacerse a perpetuidad (se suponía de esa duración si no se pactaba en contrario); y el enfiteuta estaba obligado a pagar al *dominus emphyteuticarius* periódicamente un canon o impuesto.

Los derechos del enfiteuta sobre el bien *emphyteuticarius* consistían en su uso y disfrute como poseedor, por cuya razón le correspondían los frutos por separación; en la facultad de modificarlo con la condición de no deteriorarlo; en gravarlo mediante servidumbres o hipotecas cuya extinción sobrevenía al extinguirse la enfiteusis; en transmitir tales derechos, tanto *mortis causa* como *inter vivos*, a título gratuito u oneroso, a condición de no dividir dicho bien o los derechos del mismo; en hacer valer sus derechos y reivindicar el bien enfiteutico frente a cualquier otro poseedor, así se tratase del mismo *dominus emphyteuticarius*.

Los contratos innominados tuvieron una aparición muy posterior a los nominados; partieron del principio de que cuando se convenía una prestación a cambio de otra, ésta se podía reclamar únicamente cuando el requirente realizaba la propia, teniendo en cuenta que la acción se fundaba en la entrega de una cosa o prestación patrimonial; los juristas bizantinos diferenciaron *cuatro clases* de contratos innominados, de acuerdo con las siguientes formulas: dar para recibir, dar para que se haga, hacer para que se dé, y hacer para que se haga. A este respecto, Carlos Gustavo Vallespinos señala:

²³ Cfr. Jörs, Paul y Kunkel, *Wolfgangsgng, Derecho privado romano*, trad. L. Prieto Castro, Madrid, editorial Labor, 1966, pp. 314-321.

²⁴ Ulpiano, D. 27, 9, en: *El Digesto de Justiniano*, op. Cit., t. II, p. 286.

Estas convenciones, originariamente desprovistas de acción, podían agruparse en torno de cuatro grupos de operaciones: *do ut des* (cuando ambas prestaciones consisten en un dar); *do ut facias* (cuando la prestación cumplida y que sirve de causa es un dar y la prestación resultante es un hacer); *facio ut des* (cuando la prestación causal es una actividad y la prometida es un dar) y finalmente *facio ut facias* (cuando ambas prestaciones son de hacer).²⁵

1.4.2 Los Contratos Verbales

Todo el contrato verbal solo se celebraba con el empleo de ciertas palabras solemnes, por lo que se le acostumbra agrupar dentro de los contratos formales, entre los cuales se suelen incluir la *promissio iurata*, la *dotis dictio*, la *vadiatura* y la *praeditura*.²⁶

1.4.2.1 La Promissio iurata (La Promesa Jurada)

Según se explica el catedrático de la universidad de Madrid, Juan Iglesias, la *promissio iurata liberti* “es la promesa jurada por lo que el liberto se obliga a prestar determinados servicios al patrono. Trátase del único caso en que el juramento pone en existencia una obligación civil. De advertir es que no media aquí otros verba que los del liberto promitente.”²⁷

Es decir que para la consumación del contrato de promesa de realización de obras o servicios, que en mi opinión venía a ser la *promissio iurata*, se requería de dos juramentos a cargo del mismo individuo. En efecto, el esclavo en vías de *manumissio*, carente aun de capacidad para obligarse conforme a derecho por tener todavía la calidad de cosa, recurría al juramento para dar seguridad al *dominus* de que le prestaría, después de la manumisión, determinados servicios a los que se obligaba religiosamente, mediante el referido primer juramento; el segundo lo formulaba el emancipado, obviamente una vez consumada la *manumissio* para vincularse jurídicamente a la realización de las obras o ejecución de los servicios correspondientes.

1.4.2.2 La Dotis Dictio (La Promesa de Dote)

Otro contrato verbal del derecho romano era el relativo a la dote, denominado *dotis dictio*, consistente en la promesa de dote formulada, en un principio, por la mujer misma, o bien por su deudor delegado o por uno de sus ascendientes o familiares; la dote podía constituirse sobre todo tipo de bienes, propiedades, derechos reales y créditos; incluso la remisión de deuda podía ser materia de constitución de dote, siempre y cuando la respectiva promesa o el pacto correspondiente no contrarieran la esencia de la dote o del matrimonio ni hicieran más desfavorable la condición de la mujer. A la promesa de dote debía corresponder, para que se concretara, la consiguiente aceptación del futuro cónyuge. Como lo menciona P. Van Wetter:

²⁵ Vallespinos, Carlos Gustavo, El contrato por adhesión a condiciones generales, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1984, pp. 40 y 41. En sentido similar vid. Sohm, Rudolf, op. cit., p. 323.

²⁶ Vid. Bonfante, Pietro, op. Cit., p. 465.

²⁷ Iglesias, Juan, Derecho Romano, Barcelona, Ariel, 1979. p. 445.

Hubiera sin duda parecido poco conveniente forzar al marido a demandar una dote a las personas mencionadas.²⁸

Acerca de las diversas clases de dote, el profesor de la Real Universidad de Roma, Pedro Bonfante, apunta:

La dote llamábase profecticia, si se constituía por el paterfamilias (en el derecho clásico también por el padre para la hija emancipada; pero el derecho Justiniano volvió para nuevos fines al antiguo principio), adventicia, si se constituía por un extraneus, o sea por una tercera persona, pariente o no; distinción ésta que tiene importancia para la restitución eventual. Cuando el extraño se reserva su restitución para el caso de disolución del matrimonio, la dote toma el nombre de recepticia.²⁹

1.4.2.3 La Vadiatura (Forma de Garantía o Caucción)

Destacan entre los contratos verbales los de garantía, cuyo objeto consiste en prometer el hecho de un tercero —como lo era el hecho de que éste compareciera en juicio, pagara una apuesta, o restituyera una cosa y sus frutos—, cuya conducta, apegada a lo previsto en el contrato respectivo, permitía liberar al garante, por cierto, era el único obligado en esa convención, de la obligación contraída. Entre tales contratos de garantía aparece en primer término la *vadiatura*, por ser de entre ellos el más antiguo, en la opinión de muchos historiadores del tema.

Así pues tenemos que en la *vadiatura*, antigua forma de garantía (caucción) procesal el garante y único obligado es el *vas*, quien responde con tal carácter de un hecho ajeno, es decir como lo son, los deberes procesales de un tercero; de tal manera que el profesor Vincenzo Arangio-Ruiz nos explica éste formato de contrato de la siguiente manera:

La vadiatura. Del *vas* sabemos de cierto que era una garante del hecho ajeno; por la analogía con el *praes* (se considera *praes = prae-vas*), es bastante probable que la garantía se asumiese respondiendo *vas sum* al acreedor que preguntaba ¿vas es? La única aplicación segura de la institución está en proceso, con el fin de garantizar la comparecencia del demandado en juicio: tanto es así que todavía en la época clásica se llamaba *vadimonium* a la promesa de comparecer, aunque se preste ahora por estipulación del mismo demandado, por intervención de garantes (*sponsores*).³⁰

1.4.2.4 La Praediatura (Garantía mediante Gravamen)

Otro contrato verbal de garantía, también de gran antigüedad en el derecho romano, es la *praediatura*; en ella el garante es el *praes* o *praes*, quien podía obligarse mediante el gravamen de fundos o propiedades (*subsignatio praediorum*) o empeñándose personalmente para garantizar el hecho ajeno a cargo de un tercero (*manceps*), consistente ya en la restitución de la cosa y de los frutos por parte del litigante poseedor interino (*praedes litis et vindiciarum*), sea en el cumplimiento de la

²⁸ Van Wetter, P., Las obligaciones en derecho romano, trad. Agustín Verdugo, México, Imprenta “El siglo Diecinueve”, 1904, t. II, p. 10.

²⁹ Bonfante, Pietro, op. Cit., pp. 205 y 206.

³⁰ Arangio-Ruiz, Vincenzo, op. Cit., pp. 359 y 360.

apuesta (*praedes sacramenti*), o bien en las obligaciones derivadas de las adjudicaciones de tributos y de trabajos públicos. Si el *manceps* no realizaba el hecho señalado en el contrato por el cual, el *praedes* se había obligado, el procedimiento de ejecución no se seguía contra el primero, sino contra el *praedes* o *praes*. Para explicar la *praediatura*, el profesor Juan Iglesias refiere lo siguiente:

Otra figura de garante es la de *praes*. Su garantía se aplica a las deudas contraídas por los particulares con el Estado o con las civitates, por razón de tributos o de adjudicación de obras públicas. Asimismo se extiende al orden procesal: los *paredes litis et vindiciarum* garantizan la restitución de la cosa y de los frutos por parte del litigante que, habiendo recibido interinamente la posesión de la misma, llegue a perder el pleito.³¹

1.4.3 Los Contratos Literales

El contrato literal por excelencia en la época clásica del derecho romano, pese a las escasas noticias que de él se tienen, fue el *nomen transcripticium* o *transcriptio nominum*, en cualquiera de sus dos modalidades: *la transcriptio a re in personam* y *la transcriptio a persona in personam*, reservadas ambas exclusivamente para los ciudadanos romanos; en cambio, para los peregrinos, en especial para los griegos, se empleaban otros contratos literales provenientes del derecho helénico, es decir son: *los syngraphae* y *los chirographae*.

1.4.3.1 El Contrato Nomen Transcripticium

En la antigua Roma, como vimos al hablar de la *transcriptio*, todo paterfamilias llevaba un libro de cuentas —*codex accepti et expensi*— en el cual registraba todo ingreso (*acceptum*) y egreso (*expensum*) provenientes de sus negocios celebrados con otras personas. El contrato *litteris*, conocido como *nomen transcripticium*, se efectuaba con la ayuda de menciones especiales registradas por el acreedor en su libro de cuentas, y pese a las escasas noticias existentes acerca de él, se sabe por Gayo³² que era un instrumento de novación, porque se empleaba para transformar una obligación preexistente, que tenía como ventaja sobre la estipulación el no exigir la presencia de las partes, y tenía dos modalidades: *la transcriptio a re in personam* y *la transcriptio a persona in personam*, a las cuales ya hemos hecho referencia. Al respecto, Eugene Petit explica:

Hay *transcriptio a re in personam* cuando las partes se sirven del contrato *litteris* para transformar una obligación literal en una obligación de otra naturaleza. Por la inscripción en el *codees* del acreedor, el deudor, liberado de la obligación antigua, se encuentra obligado *litteris*. Por ejemplo: Mevio debe cierta cantidad a Ticio a consecuencia de una venta. Si con el consentimiento del deudor, el acreedor efectúa la *transcriptio* en su registro, la deuda nacida de la venta se extingue y es remplazada por una obligación nacida *litteris*. Las partes pueden así, aun alejadas y en la imposibilidad

³¹ Iglesias, Juan, op. Cit., pp. 445 y 446.

³² Gayo, op. Cit., p. 263: “III, 128. La obligación por los documentos escritos surge, por ejemplo, con las transferencias de créditos. La transferencia de créditos se hace de dos maneras, o de cosa a persona (a *re in personam*), o de persona a persona (a *persona in personam*)”.

de estipular, sustituir a una obligación de buena fe una obligación de derecho estricto más precisa y más rigurosa.³³

Una modalidad o aplicación más del contrato *nomen transcripticium*, es la *transcriptio a persona in personam*, mencionada por Gayo, cuya finalidad consistía en sustituir a un deudor por otro, previamente de acuerdo.

1.4.3.2 Los Syngraphae y los Chirographae

El derecho griego inventó formas de contrato literal que pasaron a Roma —principalmente para uso de los peregrinos, y en particular los de origen griego—, conocidas como *chirographae* y *syngraphae*, los cuales eran documentos escritos cuya finalidad consistía, en el primer termino, en recoger la declaración de reconocimiento de una deuda u cualquier otra obligación por parte del deudor, como consecuencia de un negocio efectuado en la realidad; o bien, en la *syngraphae* se aprecia el carácter que solía tener el mutuo pecuniario (económico o monetario) en Grecia, de ahí su perfil absolutamente formal, sin paralelo exacto en Roma. La diferencia entre ambas formas de contrato la resume Pietro Bonfante de la siguiente forma:

Los singrafos y los quirógrafos eran en el derecho clásico obligaciones literales de los peregrinos, o sea, en sustancia, de los griegos. La diferencia formal entre ambos contratos eran, como dice el nombre, la siguiente: que los singrafos eran redactados en doble original, de los cuales uno quedaba en poder del deudor y otro en poder del acreedor, mientras el quirógrafo constaba de un solo ejemplar para el acreedor. Otra diferencia más intrínseca había, al parecer, entre los dos actos, y es que mientras contra el quirógrafo se podía aducir la inexistencia de la causa, los singrafos eran contratos formales en el sentido más absoluto.³⁴

En los tiempos del emperador Caracalla, al extenderse y utilizarse para todo el Imperio la aplicación del derecho civil, como resultado del otorgamiento de la ciudadanía romana a todos los habitantes del mismo, desaparecieron por lo tanto los contratos *syngraphae* (contratos redactados en doble original), derivado de que los nuevos ciudadanos del imperio prefirieron utilizar para obligarse, la forma solemne de la *stipulatio* (estipulación).

1.4.4 Los Contratos Consensuales

En el derecho romano, los contratos consensuales se caracterizan por realizarse mediante el simple consentimiento de las partes (*solo consensu contrahitur obligatio*), sin condicionarse su manifestación de voluntad a forma determinada ni a requisitos específicos. Se consideraron como consensuales los contratos de compraventa (*emptio venditio*), de arrendamiento (*locatio conductio*), de sociedad (*societas*) y de mandato (*mandatum*), los cuales, con mayor o menor evolución, se mantienen hasta nuestros días en el derecho positivo de todo el orbe.

1.5 El Contrato en el Derecho del Medievo

³³ Petit, Eugene, op. Cit. pp. 372 y 373.

³⁴ Bonfante, Pietro, op. Cit., p. 475.

Con la consecuente caída del Imperio Romano de Occidente el negocio contractual primero se rige por el primitivo derecho de los pueblos bárbaros, más dada su insuficiencia no tarda en verse influido por el derecho de obligaciones romano que habrá de permear profundamente la doctrina, y con ello dominar la legislación y la jurisprudencia de la Edad Media en casi toda Europa. Así sucedió, por ejemplo en Alemania, cuyo derecho autóctono resulto incapaz de regular adecuadamente los nuevos requerimientos económicos. Hans Planitz explica este proceso de la siguiente forma:

Desde la recepción el derecho de obligaciones romano se enseñoreó de la doctrina y fue dominando también la práctica en medida creciente. La vida de tráfico exigía imperiosamente un Derecho de Obligaciones unitario. El derecho alemán de obligaciones poseía tan solo una validez particular y, aunque hubiese podido quizás adecuadamente satisfacer también las nuevas necesidades económicas que surgían, era, sin embargo, un Derecho de defectuoso desarrollo científico que, a consecuencia de la falta de fuerza del poder imperial, no estaba en condiciones de crear un Derecho común para el tráfico. Esto precisamente es lo que ofrecía, con perfección inigualable, el Derecho romano de obligaciones.³⁵

Sin embargo no todos los contratos corren la misma suerte en el Medievo; un caso especial fue el ocurrido en Alemania con la *locatio conductiu operarum* del derecho romano —cuyo origen se ubica en la locación de esclavos— la cual, al empuje del derecho germánico, en la Edad Media cede su lugar al contrato de servicios domésticos, llamado *gesindevertrag*, y al contrato de servicio fiel, denominado *treudienstvertrag*, lo cual permitió a Otto Von Gierke afirmar en 1914 lo siguiente:

El contrato de servicios del derecho actual, ha perdido totalmente su parentesco esencial con la *locatio conductio operarum*, bajo cuyo esquema fue concebido en la jurisprudencia romanista desde la época de la recepción. Hoy en día nos es extraña la idea de que el contrato de servicios y el arrendamiento de obra correspondan al mismo concepto genérico que el arrendamiento de cosas.³⁶

La caída del Imperio Romano, provocada por sus propias contradicciones internas y consumada a la postre por los pueblos bárbaros, sobrellevó la creación de un nuevo derecho imperante en la Edad Media, en el que confluyen los principios jurídicos de tales pueblos y los del derecho romano, como se advierte fácilmente en las normas reguladoras del negocio contractual (por ejemplo, la normativa de la *enfiteusis* medieval en Francia).

El profesor de la Universidad de Gante, Francois Laurent, observo tal metamorfosis en relación con la *enfiteusis* al hacer notar el carácter indivisible que a la propiedad asignaba el derecho romano; en cambio, en el feudalismo cada predio tuvo dos propietarios, pues no hubo tierra sin señor; éste último era el titular de la propiedad honorífica, derivada del dominio resultante de la soberanía, en cambio, los derechos útiles provenientes de la propiedad correspondían al vasallo, quien poseía y cultivaba la tierra. Por ello, el profesor Laurent resume lo siguiente:

³⁵ Planitz, Hans, Principios de derecho privado germánico, trad. Carlos Melón Infante, Barcelona, Bosch, 1957, pp. 196 y 197.

³⁶ Gierke, Otto Von, Las raíces del contrato de servicios, trad. Germán Barreiro, Madrid, Civitas, 1982, p. 11.

Tal es el origen de la división del dominio en directo y útil, que representa un gran papel en la historia y en la teoría de la enfiteusis. Nacida del régimen feudal, le sobrevivió, así como los efectos civiles del feudalismo se mantuvieron muchos siglos después de que el feudalismo político cedió el paso a la monarquía absoluta.³⁷

Por otra parte, el carácter consensual del contrato pierde vigor en la Edad Media. En España, por ejemplo, para la realización del negocio contractual se exige la presencia de varas y bastones, lo cual sugiere a tales objetos como generadores de las respectivas obligaciones; en el derecho Aragonés se condiciona el contrato a su confirmación mediante la *palmata* (apretón de manos) o por medio de la realización de una *aliala* (banquete); en el derecho *jacense* se da la posibilidad de desistir del contrato mediante la pérdida de las *arras* dadas en garantía, y en el derecho castellano se supedita el contrato a su solemnización ante el *roboratio* (consejo). Al respecto, el profesor Jesús Lalinde Abadía hace notar:

Sin embargo, debe tenerse presente: a) que la presencia de objetos obedece frecuentemente a la posibilidad de comprometer a terceros, sin que ello altere la consensualidad del contrato; b) que las confirmaciones no suelen tener carácter substancial, sino el accidental de otorgar publicidad, pues recaen generalmente, en la transmisión de inmuebles; c) que no se dan aliados los distintos elementos, pues en el Derecho visigodo, por ejemplo, no se reconoce el carácter penitencial a las arras. Por ello, puede concluirse que el carácter consensual del contrato no desaparece, si bien en la Edad Media se atenúa mucho, para restablecerse con la recepción, y aun más con el iusnaturalismo y la codificación.³⁸

1.6 El Contrato en el Derecho Español.

En el derecho español, el negocio contractual se ve regulado desde sus inicios, tanto en el *Forum Judicum* y en su versión romance del *Fuero Juzgo*, como en los demás ordenamientos jurídicos de la época medieval: el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Real, el Setenario, el Especulo, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá; ya en la edad moderna, el derecho español se ocupó de la regulación de contratos en el Ordenamiento Real u Ordenanzas Reales de Castilla, las Leyes de Toro (de 1505), la Nueva Recopilación (de 1567), y ya en el siglo antepasado la Novísima Recopilación (1805), que resultó ser un compendio de todos los ordenamientos anteriores, plagado de inexactitudes y anacronismos, con leyes fuera de uso, otras innecesarias, repetidas y aun contradictorias; acerca del cual, y de sus autores, el jurista poblano Manuel Ortiz de Montellano expresó lo siguiente:

Los que formaron esa absurda compilación de leyes no fueron ni los hombres de la tradición, ni del progreso; fueron obreros mecánicos que amontonaron leyes sin criterio, sin resultado, sin razones. Napoleón, heredero de la revolución, dio a la Francia y al mundo su código; Felipe II, heredero de la edad media, con sus elementos de dominación mandó formar y sancionó la Recopilación de Castilla, no mejorada por cierto en la Novísima formada en los tiempos más ilustrados de Carlos IV. En 1804 se publicaba en Francia el Código Civil; en 1805 se mandaba publicar y ejecutar como ley

³⁷ Lauret, Francois, Principios de derecho civil, trad. Castellana, Puebla, Editor: J. B. Gutiérrez, 1913, t. VIII, p. 468.

³⁸ Lalinde, Abadía, Jesús, Iniciación histórica al derecho español, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1978, p. 783.

del Reino de España la Novísima Recopilación. Extraño contraste entre dos pueblos vecinos, que durante muchos siglos había caminado al frente de la civilización.³⁹

En España se propone la regulación del contrato, en los proyectos oficiales del Código Civil de 1836 y 1851, así como en los proyectos particulares de Pablo Gorosabel (en 1834), de José María Fernández de la Hoz (en 1843), de Ramón Ortiz de Zarate (en 1852), y de José Sánchez de Molina Blanco (en 1871), entre otros.

Ahora bien, de todos estos ordenamientos y proyectos solo nos referiremos al Fuero Juzgo, a las Siete Partidas y al proyecto de Código Civil de 1851 o de García Goyena para terminar.

1.6.1 El Fuero Juzgo (Libro de los Jueces)

El *Forum Judicum o Liber Iudiciorum*, traducido siglos después al romance bajo el nombre de “*Fuero Juzgo*”, también conocido como “*Libro de los Jueces*” o Código de las Leyes visigodas, constituye el primer código nacional español; se trata de un cuerpo de leyes vigente en la península ibérica —en su versión original del latín vulgar— desde el siglo VII, en los tiempos de la dominación visigótica, hasta época bastante reciente —en su versión de Fuero Juzgo— habida cuenta que durante el dominio musulmán continuo en vigor para los conquistados, y la cedula de Carlos III, de 15 de julio de 1778 aun lo considero vigente; ya en el pasado siglo XX, “*tenemos sentencias del tribunal Supremo que toma como fundamentos legales a leyes del Fuero juzgo; entre otras, aparecen las de 19 de Diciembre de 1903 y 15 de febrero de 1905*”, según relata Joaquín Cerda Ruiz-Funes.⁴⁰

El Fuero Juzgo, consta de un titulo preeliminar y doce libros, de los cuales, en el quinto se refiere, entre otras cuestiones, a los contratos, específicamente a la donación, a la compraventa, al arrendamiento y subarrendamiento, al préstamo a sus modalidades de mutuo y comodato, al deposito, y a la prenda y la hipoteca fusionadas en la institución del *penno*. A este respecto, el abogado Jacinto Pallares puntualizo:

El libro quinto trata de los contratos en un numero muy mezquino de leyes y conteniendo muy ruines reglas sobre la materia, revelando todo esto la falta de riquezas, de trafico, de comercio, el estanco y amortización de bienes y la sujeción, dependencia y servilismo de aquel pueblo hacia el poder teocrático.⁴¹

1.6.2 Las Siete Partidas

El código de las Siete Partidas, también conocido como “*Libro de las Leyes*” o “*Fuero de las Leyes*” cuya redacción, al parecer, se inicio en 1253 y concluyo siete años más tarde, fue durante más de seis siglos fuente fundamental del derecho castellano,

³⁹ Ortiz de Montellano, Manuel, Génesis del derecho mexicano. Historia de la legislación de España en sus colonias americanas y especialmente en México, México, 1899, p. 136.

⁴⁰ Cerda Ruiz-Funes Joaquín, “Fuero Juzgo”, Nueva Enciclopedia Jurídica Española, Barcelona, Editorial Francisco Seix, tomo X, 1971, p. 344.

⁴¹ Pallares, Jacinto, Historia del derecho mexicano, México, Secretaria de Fomento, 1904, p. 23.

y constituye para muchos el documento más importante del derecho español; por tal razón, Manuel Alonso Martínez afirma lo siguiente:

Las siete Partidas son sin duda en el fondo y en la forma, por su contenido, por la claridad de la redacción y las inimitables galas del lenguaje y del estilo, un monumento imperecedero de sabiduría, sin rival en la Europa de la edad media; y como todo lo que es superior se impone con legítimo título, este código ha sido en lo pasado, y es todavía en lo presente, el faro que ilumina y sirve de guía a los tribunales, jueces y abogados, en medio de la oscuridad de nuestra accidentada y contradictoria legislación civil, siendo las Partidas como la espina dorsal de nuestro organismo legislativo, y el libro de consulta de nuestros tribunales y letrados.⁴²

En cambio, para algunos críticos, como Juan Sempere y Guarinos, este código resulto nefasto *“por haber intentado transformar de un golpe y sin oportunidad toda la legislación antigua, y porque aumentaron mucho más la confusión que ya tenía la legislación española, por la mezcla de tantos fueros y costumbres locales”*.⁴³

En relación con el negocio contractual, su regulación se da en la partida quinta, en la cual, como en el derecho romano, se diferenciaron dos tipos de pactos: los provistos de acción, llamados *pactos nudos*, y los desnudos de acción, denominados *pactos no nudos*; y también, como en Roma, se distinguieron los contratos reales, verbales, literales y consensuales.

La quinta partida entonces, contiene 324 leyes distribuidas en quince títulos; las del primero se refieren al mutuo, y las del título segundo al comodato; el título tercero se ocupa del depósito o *condessijo*; el cuarto trata de las donaciones; el quinto atañe a la compraventa, y el sexto a la permuta; el título octavo trata sobre la locación o loguero y el arrendamiento; el décimo concierne a las sociedades o compañías; el undécimo esta referido a la *promisión*, contrato verbal equivalente a la *stipulatio* o promesa estipulada romana, que se ajusta a la fórmula de preguntar y responder expresamente; el título doce regula las finanzas; el título trece se ocupa de los *peños* (prendas) que comprenden la prenda y la hipoteca, y también trata de la anticresis; y finalmente el título quince se refiere al incumplimiento de las obligaciones.

1.6.3 El Proyecto García Goyena

El proyecto de código Civil Español de 1851 se conoce también como proyecto de García Goyena, en honor del eminente jurista navarro Florencio García Goyena, quien fue el más destacado miembro de la comisión que tuvo a su cargo la elaboración del mismo y, además, escribió para su mejor comprensión las concordancias, motivos y comentarios del código civil español.⁴⁴

Dicho proyecto de código civil contiene 1992 artículos repartidos en tres libros, de los cuales el primero trata de las personas, el segundo se ocupa de las cosas, y el tercero versa sobre los modos de adquirir, transmitir y perder el dominio; ésta

⁴² Alonso Martínez, Manuel, “Reformas legislativas que demanda con urgencia nuestra patria”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1981, t. 59, p. 191.

⁴³ Sempere y Guarinos, Juan, Historia del derecho español, Madrid, 1844, p. 275.

⁴⁴ García Goyena, Florencio, Concordancias, motivos y comentarios del código Civil español, Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfica-Editorial, 1852.

estructura del proyecto se determinó en la primera de las bases de código civil, aprobadas por la Comisión General y elevadas al gobierno el 7 de marzo de 1844.

Pese a las expresiones de apoyo formuladas por diversas audiencias, entre ellas las de Barcelona, Canarias, Granada, Mallorca, Valencia y Zaragoza, así como por otras instituciones, el proyecto de referencia, inspirado en gran medida en el código napoleónico, nunca fue aprobado; para resumir las principales objeciones que se le formularon, Manuel Bofarull y de Palau lo considera de:

Influido por la revolución, semifrancés, centralizador y exclusivista para con una sola provincia, en aquello que tenía de nacional.⁴⁵

1.7 El Contrato en el Código de Napoleón

La Constitución francesa de 1791 dispuso, la elaboración de un código Civil, el jurista Jean Jacques Cambacères elaboro un proyecto que constituyo el punto de partida de dicho ordenamiento legal, el cual, con numerosas enmiendas introducidas por su propio autor en un segundo proyecto y por otros eminentes juristas, así como con el decidido apoyo del primer Cónsul Napoleón Bonaparte, tras de muchas vicisitudes, fue aprobado y promulgado, inicialmente bajo la forma de *36 leyes distintas*.

Más tarde, siendo Napoleón primer cónsul vitalicio, las antes mencionadas 36 leyes se reunieron en un solo ordenamiento (21 de marzo de 1804) llamado "*código Civil de los Franceses*", denominación que posteriormente, ya para entonces emperador, fue sustituido por la de "*código de Napoleón*". En su reclusión en Santa Elena Napoleón reflexionaba:

Mi gloria no es haber ganado 40 batallas, Waterloo borrara el recuerdo de tantas victorias. Pero lo que nada se podrá borrar, lo que vivirá eternamente es mi código civil.⁴⁶

Adolphe Thiers precisa que sin la intervención del entonces cónsul, el código no se hubiese concluido y mucho menos aprobado y promulgado, porque en el seno del tribunado, como en el cuerpo legislativo, había poderosos opositores a dicho ordenamiento; el conocido historiador hace notar la participación de Napoleón en la elaboración de dicho ordenamiento legal, precisándolo de la siguiente forma:

El principal servicio que el primer cónsul realizaba, era contribuir a la conclusión de aquel hermoso monumento con un animo energético y una actividad constante, y superar de este modo las dos grandes dificultades en que hasta entonces se había tropezado, que eran la infinita variedad de pareceres y la imposibilidad de trabajar con frecuencia en medio de las agitaciones continuas de la época. Cuando la discusión había sido larga, difusa y obstinada, lo que ocurría frecuentemente, el primer cónsul poseía el arte de resumirla, de cortarla con unas cuantas frases, y además estimulaba a todos a trabajar, dando él mismo el ejemplo por espacio de días enteros.⁴⁷

⁴⁵ Bofarull y de Palau, Manuel, La codificación civil en España, Madrid, 1877, p. 75.

⁴⁶ Montholon, Charles Tristan de, Recits de la captivité de l'epèureur Napoleón à Ste. Helene, Paris, 1846, t. 1, p. 401.

⁴⁷ Thiers, Adolphe, Historia del Consulado y del Imperio, Barcelona, Montaner y Simón Editores, 1892,

Ahora bien sin duda el código de Napoleón tuvo un gran merito e influyo enormemente en la redacción de los ordenamientos homólogos de muchos países, por lo que representa un hito en la historia del derecho.

Jacinto Pallares destaco la trascendencia de esta obra en las siguientes frases, escritas a principios del siglo XX:

Así el código de Napoleón puede considerarse como una obra maestra a pesar de sus defectos, muchos de ellos corregidos por leyes posteriores. Casi todos los códigos actuales del mundo se han calcado sobre el modelo del código francés.⁴⁸

El código civil francés o de Napoleón contiene principios del derecho romano, del derecho consuetudinario y del derecho revolucionario; en su redacción también influyeron las ideas de los clásicos del derecho francés; consta de 2281 artículos divididos en un título preliminar referido a la publicación, efectos y aplicación de las leyes en general, y en tres libros, el primero relativo a las personas, el segundo relacionado a los bienes y a las diferentes modificaciones de la propiedad, y el tercero dedicado a los diferentes modos de adquirir la propiedad.

En lo relacionado a los contratos, el código Napoleónico se ocupa, *desde el título III hasta el título XIX del libro tercero*, de los aspectos vinculados al acto o negocio contractual, como son los relativos a las convenciones o convenios y obligaciones en general, a los compromisos hechos sin contratos, a los contratos de matrimonio, de venta, de cambio, de arrendamiento —*tanto de cosas como de obra*—, de sociedad, de préstamo, de deposito, de secuestro, de juego y de apuesta, de renta vitalicia, de mandato, de fianza, de transacción, de prenda, de anticresis y de hipoteca, así como al apremio corporal en materia civil.

Previamente, en el título segundo del mismo libro tercero, trata de la donación, a la cual no cataloga como contrato, a pesar de haberla considerado como tal en el proyecto respectivo. La enfiteusis tampoco figura entre los contratos contemplados por el código napoleónico.

El código napoleónico se ve precedido por el de Dinamarca de 1683, el de Noruega de 1685, el de Suecia de 1734, el de Baviera de 1756 y el de Prusia de 1794, entre otros, más ninguno de los que antecedieron recogía los principios liberales e individualistas que en materia contractual postulan la autonomía de la voluntad y la elevación del acuerdo de voluntades a la categoría de la Ley, como lo había propuesto los grandes civilistas franceses.

Así las cosas, finalmente el contrato, como todo convenio legalmente formado, se convierte —según el artículo 1134 del código napoleónico— en fuente de derecho por excelencia y viene a ser, en los términos dispuestos en su artículo 1101, *“una convención por la cual una o más personas se obligan, hacia otra o varias mas, a dar, hacer o no hacer alguna cosa”*.

⁴⁸ Pallares, Jacinto, Curso completado de derecho mexicano, México, Imprenta, Litografía y encuadernación de Irineo Paz, 1901, t. 2, pp. 340 y 341.

1.8 Las Tendencias del Contrato en el siglo XXI

La realidad se encargó de descalificar las tesis del sistema capitalista liberal, cuya ferocidad competía con su injusticia; su descrédito propicio el desarrollo de nuevas doctrinas y corrientes políticas, económicas y jurídicas, entre cuyos expositores destacan: Carlos Marx y Federico Engels en una vertiente; León XIII, Pió XII y Juan XXII en otra; y León Duguit y Emile Durkheim en una tercera. Las doctrinas y corrientes emergentes a partir de la segunda mitad del siglo XIX se vieron reflejadas en nuevas interpretaciones y modalidades de la convención o convenio y del contrato.

Así fue como Carl Marx, Federico Engels y sus seguidores lanzaron un ataque demoledor a las tesis del liberalismo capitalista, incluyendo las relativas al negocio contractual. Acerca de este punto, Néstor de Buen Lozano explica la tesis marxista —conforme a la cual el estado liberal burgués representa la antesala de un gobierno proletario— en los términos siguientes:

Toda estructura jurídica liberal y capitalista que descansa en la libre empresa y que tenga a esta como símbolo, debe desaparecer para dar lugar a una economía intervenida en la que el Estado es el patrón, como expresión de la clase proletaria que representa.⁴⁹

Por otro lado los papas León XIII, Pió XII y Juan XXII, mediante sus respectivas cartas *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno* y *Mater et Magistra*, censuraron tanto al liberalismo capitalista como al comunismo y postularon un orden social humano y justo, en un ámbito de respeto a la dignidad humana, para lo cual sugirieron un Estado intervencionista, más no totalitario, y cuestionaron a la voluntad de las partes como máxima ley de los contratos.

Con el paso del tiempo la corriente del solidarismo, cuya fuerza se incrementa en la mitad del siglo XX, fortalece el intervencionismo del Estado, y sus efectos, se hacen notar en el acto o negocio contractual, como se advierte, por ejemplo en el de locación de obras y servicios, que dan paso al contrato laboral, en cuya celebración la autonomía de la voluntad de las partes pasa a un plano secundario ante la tutela de la mano de obra que asume el Estado a fin de evitar la explotación de los trabajadores.

Desde las décadas finales del siglo XX y en la actualidad no son únicamente las doctrinas y corrientes políticas, económicas y sociales, sino también los avances tecnológicos y los cambios de costumbres, los que propician la evolución del contrato y la aparición de nuevos prototipos o clases del mismo, como el contrato normado, el de adhesión, el celebrado con bases en condiciones generales, el contrato tipo, el automático, el leasing, el factoring, el de tarjeta de crédito y, sobre todo, el contrato administrativo entre los que destaca el de obra pública objeto de éste estudio, que alcanza caracteres especiales que lo distinguen de los contratos civiles, mercantiles, bursátiles y laborales.

⁴⁹ Buen Lozano, Néstor de, La decadencia del contrato, México, Textos Universitarios, 1965, p. 80.

Cuadro 1

Cronología de los Antecedentes del Contrato		
	Antecedente	Descripción
a	El contrato en la Antigüedad	Contratos en Mesopotamia y Grecia
b	Las obligaciones en el Derecho Romano	Fuentes y clases de obligación en Roma
c	El Pacto y el Contrato en el Derecho Romano	Primeras manifestaciones del contrato
d	Clasificación de los contratos en el Derecho Romano	Reales, verbales, literales y consensuales
e	El contrato en el Derecho del Medievo:	Alemania, Francia y España
f	El contrato en el derecho Español:	El Fuero Juzgo, las siete partidas y el proyecto Goyena o código civil español
g	El contrato en el código de Napoleón	Compromisos sin contrato; y los contratos
h	Las tendencias del contrato en el siglo XXI	Corrientes políticas, económicas y sociales. Los avances tecnológicos. Los cambios de costumbre.

Cuadro 1.1

Antecedentes Históricos del Contrato		
Antecedente	Descripción	Concepto
El contrato en la Antigüedad:	➤ En Mesopotamia (El código de Hammurabi)	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compraventa • permuta • arrendamiento • deposito y • transporte.
	➤ En Grecia:	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sygrapha • Chirographa.
Las obligaciones en el Derecho Romano	➤ Fuentes de las obligaciones:	<p>Surgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De los delitos • De los contratos • De hechos que ni son delitos ni contratos
	○ Clases de obligaciones:	<p>De los actos a los que se obliga el deudor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar • Prestar • Hacer
		<p>De acuerdo con el vinculo generado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Civiles • Naturales
		<p>Según el derecho del cual provenían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Civiles (del derecho civil) • Honorarias (Del derecho Honorario)
El Pacto y el Contrato en el Derecho Romano:	➤ Primeras manifestaciones del contrato en Roma:	<ul style="list-style-type: none"> • El nexum • La stipulatio • La mancipatio • La traditio
	○ El Pacto y su evolución:	<ul style="list-style-type: none"> • La convención fue el género. • Los pactos y los contratos la especie. <p>Los pactos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los provistos de acción (pacta non nuda). • Los desnudos de acción (pacta nuda) <p>Pactos provistos de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agregados a un contrato (pacta adjecta) • Pretorios (pacta pretoria). • Legítimos (pacta legítima).

Cuadro 1.2

Antecedentes Históricos del Contrato		
Antecedente	Descripción	Concepto
Clasificación de los contratos en el Derecho Romano:	Los contratos Reales: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nominados (restitución del objeto). ➤ Innominados (contraprestación distinta al objeto) 	Nominados: <ul style="list-style-type: none"> • El mutuo • El comodato • El deposito • La prenda • La enfiteusis Innominados: <ul style="list-style-type: none"> • Dar para recibir. • Dar para que haga. • Hacer para que se de. • Hacer para que se haga.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los contratos Verbales: 	<ul style="list-style-type: none"> • La promissio iurata (de promesa). • La dotis dictio (promesa de dote) • La vadiatura (de garantía). • La praediatura (garantía/personal).
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los contratos literales: 	<ul style="list-style-type: none"> • El contrato nomen transcripticium. • Los sygraphae y los chirographae.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los contratos consensuales: (Se caracterizan por realizarse con la simple manifestación de las partes). 	<ul style="list-style-type: none"> • De compraventa • De arrendamiento • De sociedad • De mandato
El contrato en el Derecho del Medioevo:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alemania (El derecho germánico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de servicios domésticos. • De arrendamiento de obra. • De arrendamiento de cosas.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Francia (El derecho francés) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas reguladores del negocio contractual. • La normativa de la enfiteusis medieval.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ España (El derecho español) 	<ul style="list-style-type: none"> • La presencia de objetos (varas y bastones) • La confirmación (la palmata o apretón de manos). • La realización de un banquete (Aliala). • La pérdida de la garantía (las arras). • Solemnización ante consejo (Roborado)
El contrato en el derecho Español:	En el Fuero Juzgo. Aparición del contrato de:	<ul style="list-style-type: none"> • Donación. • Arrendamiento y subarrendamiento. • Préstamo (mutuo y comodato). • De depósito y el de prenda.
	Las Partidas (7). (Es el documento más importante del derecho español).	Los pactos: <ul style="list-style-type: none"> • Los provistos de acción o pacto non nudo. • Los desnudos de acción o pacto nudo. Los contratos: <ul style="list-style-type: none"> • Reales, Verbales, Literales y consensuales
	El Proyecto de García Goyena o proyecto del código civil español (contiene tres libros)	<ul style="list-style-type: none"> • 1er. Libro. Trata de las personas. • 2do. Libro. Trata de las cosas. • 3er. Libro. Trata sobre los modos de adquirir, transmitir y perder el dominio.

Cuadro 1.3

Antecedentes Históricos del Contrato		
Antecedente	Descripción	Concepto
El contrato en el código de Napoleón	<p>El libro tercero, se ocupa de los aspectos vinculados al negocio contractual.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Compromisos sin contrato; y ➤ Los contratos 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio. • Venta. • Cambio. • Arrendamiento de cosas. • Arrendamiento de obra. • Sociedad. • Préstamo. • Deposito. • Secuestro. • Juego y apuesta. • Renta vitalicia. • Mandato. • Fianza. • Transacción. • Prenda. • Anticresis • Hipoteca.

Cuadro 1.4

El contrato en la actualidad		
Actualmente	Descripción	Concepto
Las tendencias del contrato en el siglo XXI	<p>Se derivan de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Las corrientes políticas, económicas y sociales. ➤ Los avances tecnológicos. ➤ Los cambios de costumbre. 	<p>Contratos actuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrato normado. • De adhesión. • Condiciones generales. • Contrato tipo. • Automático. • Leasing. • Factoring. • Tarjeta de crédito. • Administrativos. • Civiles. • Mercantiles. • Bursátiles; y • Laborales.

Capítulo Primero	Marco Teórico
2. Evolución del Contrato en México	

Capítulo Primero

Marco Teórico

2. Evolución del contrato en México

En este capítulo analizaremos el negocio contractual en México, en tres épocas diferenciadas entre si, tales como, la del derecho indígena o prehispánico, la del derecho hispano, que comprende la época colonial y los primeros cincuenta años del México independiente, y la del derecho mexicano, la cual da principio de manera efectiva con el inicio de la vigencia del Código Civil de 1870.

2.1 La etapa del Derecho Indígena o Prehispánico

Procedente de la opinión de Toribio Esquivel Obregón, en el idioma náhuatl se careció de una palabra para expresar la idea de obligación, por lo cual es difícil admitir que el derecho azteca hubiese desarrollado una regulación de las obligaciones y del negocio contractual;⁵⁰ sin embargo, Francisco León Carvajal propone la palabra *tlapaliliztli* para referirse a convenio, y en su opinión sobre la legislación de los antiguos mexicas afirma que el derecho azteca se ocupo de la regulación de algunos contratos, como es el caso de la permuta, acerca de la cual pronuncia lo siguiente:

Si he de resolver, pues, esta duda, yo declarararía que bastaba a la permuta para tocar la plenitud de su perfección el consentimiento expresado de cualquier modo; que entre los aztecas el que hubiera recibido un objeto con animo de permutarlo, estaba obligado a entregar el equivalente en que había convenido, no en virtud de un contrato real innominado (*do ut des*) según nuestros términos, sino por fuerza de un contrato consensual empezando a consumarse.⁵¹

Sin razón León Carvajal encuadra al negocio antes descrito como un contrato de los que la doctrina jurídica clasifica como consensuales, teniendo en cuenta que requería un principio de ejecución para su perfeccionamiento; más carece de mayor relevancia, porque el referido autor no acredita las características que atribuye al contrato, y más bien parecen ser producto de una forzada interpretación de las costumbres indígenas de esa época, para encontrar en ellas formas rudimentarias de contratos, similares a las del derecho europeo; por ello, está muy lejos de demostrar la existencia de una autentica regulación jurídica del negocio contractual en el México precolonial.

⁵⁰ Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, México, Publicidad y Ediciones, 1943, t. II, p. 304.

⁵¹ Tomado de Esquivel Obregón, Toribio op. Cit, T. I, p. 377.

2.2. La Etapa del Derecho Hispano

Durante los tres siglos de dominación hispana en México y, a falta de legislación propia, aun en el primer medio siglo de la vida independiente, las obligaciones y los contratos en nuestro país fueron regulados por los preceptos de los ordenamientos jurídicos hispanos referidos con anterioridad; por interpretaciones derivadas de la recopilación novohispana de legislación y jurisprudencia, por disposiciones contenidas en la recopilación mexicana de leyes y jurisprudencia.

2.2.1 La Legislación Hispana.

Como hemos visto, la legislación hispana estaba contenida principalmente en el Forum Judicum y su posterior versión del Fuero Juzgo, en el Fuero Viejo de Castilla, en el Fuero Real, en el Espéculo, en las Siete Partidas, en el Ordenamiento de Alcalá, en el Ordenamiento Real o de Montalvo, también conocido como Ordenanzas Reales de Castilla, en las Leyes de Toro, así como condensados en la Nueva y en la Novísima Recopilación.

2.2.2 Recopilación Novohispana de Legislación y Jurisprudencia

En consecuencia, mediante el derecho español, las obligaciones y los contratos, en gran medida, se regularon en México, durante esos tres y medio siglos, por normas derivadas del derecho romano y del visigótico, contenidas en los mencionados ordenamientos legales hispanos, así como en la jurisprudencia respectiva, de los cuales se hicieron en México diversas recopilaciones, entre las que destacan por su amplia difusión el *“Sumario de las Cédulas, Ordenes y Provisiones reales que se han despachado por S. M. Para la Nueva España y otras partes”*, elaborado por el licenciado Juan Francisco Montemayor y Córdova de Cuenca, publicado en 1678, y la *“Recopilación Sumaria de todos los Autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España”* efectuada por el Doctor Eusebio Ventura Beleña.⁵²

2.2.3 Recopilación Mexicana de Leyes y Jurisprudencia

Ya en el México independiente, el jurisconsulto Juan Nepomuceno Rodríguez de San Miguel, pública sus famosas Pandectas hispano-mexicanas en un esfuerzo por compendiar el derecho positivo vigente en las fechas de la publicación de sus dos ediciones —1839 y 1852—, tan difícil de conocer no solo para la población en general, sino aun para los profesionales del derecho, dado el gran número de ordenamientos y disposiciones legales aplicables, procedentes del derecho español, a los que se sumaron muchos otros expedidos por el nuevo Estado Mexicano, hasta producir un verdadero caos de la legislación, que el mismo Rodríguez San Miguel — en relación a la Novísima Recopilación—, describe en el párrafo siguiente:

Más este apreciable código, aunque no es prejudicial, extravagante, ni del todo inútil, como entienden algunos de los que son juristas; más tampoco es el que se

⁵² Beleña, Eusebio Ventura recopilación sumaria de todos los Autos acordados de la Real Audiencia y sala del crimen de esta Nueva España, primera edición facsimilar, 2 volúmenes, México, UNAM, 1981.

contenga del todo la legislación que aun conservamos española, ni esta se halla reunida hoy en código alguno, sino por desgracia dispersa en muchos, y distintos, con tantas referencias de los unos a los otros, que a la vez que ninguno es enteramente útil, todos son indispensables, porque ninguno es del todo inútil, haciéndose muy embarazoso su manejo aun para los profesores. Se lamenta mucho este mal: se abomina la legislación: se ponderan sus dificultades que se llaman embrollos. Se cree que sus principios son inciertos y armas dañosas de la malicia; y se maldice de la legislación, atribuyendo su estado a la naturaleza de la jurisprudencia, y no como debe ser a la incuria y descuido de los hombres. Si: al descuido e incuria se ha debido al mal estado de la legislación española: y entre nosotros, a esa causa de que no somos culpables, se agrega otra cual es el estado naciente de la República y los vaivenes, que son naturales mientras sus instituciones no asienten y se consoliden, y las leyes secundarias no estén sujetas a continuas variaciones, y sean solo obra del momento, y circunstancias, porque las continuas mutaciones no permiten formar hábitos o costumbres en el pueblo, ni son compatibles con el respeto y veneración a las leyes.⁵³

En sus pandectas (compilación) hispano-mexicanas, estructuradas no en forma de libros, títulos y capítulos, sino de manera temática, Rodríguez de San Miguel se ocupa de los contratos y obligaciones en general, de las donaciones, del mutuo, del comodato, del deposito, de los arrendamientos, de la fianza, de la compraventa, de la permuta, de las compañías o sociedades, del retracto y tanteo, de los censos, y de las hipotecas.

González Castro divide su redacción del código civil de México en un título preliminar y tres libros, de los cuales el primero se denomina "*De las personas*", el segundo "*De los bienes, y de las diferentes modificaciones de la propiedad*", y el tercero, "*De los diferentes modos de adquirirse y transferirse a la propiedad*".

Es el libro tercero el que se ocupa del negocio contractual, en su título II trata "*De los contratos o de las obligaciones convencionales en general*", en el título III "*De las donaciones*"; en el IV "*de los cuasi contratos*", en el V "*de la venta*", en el VI "*Del cambio o permuta*"; en el VII "*Del contrato de alquiler o arrendamiento*", en el VIII "*De los censos (enfiteúutico, reservativo y consignativo)*"; en el IX "*De la compañía*" (sociedades); en el X "*De la sociedad conyugal*"; en el XI "*Del mandato*"; en el XII "*De las finanzas*", en el XIII "*Del contrato aleatorio*"; en el XVI "*Del préstamo*" (comodato y mutuo); en el XV "*Del deposito regular y secuestro*"; y en el XVI "*Del contrato de prenda*", título que incluye la hipoteca.

2.3 La etapa del Derecho Mexicano

La regulación del contrato con legislación propia se inicia de lleno en México con el Código Civil de 1870, aun cuando conviene aclarar que previamente se habían expedido algunas disposiciones aisladas que versaban sobre diferentes aspectos del negocio contractual, como la de 29 de diciembre de 1833, que deroga las leyes que prohibían el mutuo usuario; la de 12 de julio de 1832, sobre nulidad de venta de parcialidades, la del 2 de agosto de 1839, derogando la primera de las citadas que estableció la libertad de usura; la de 23 de febrero de 1843, sobre cantidad de

⁵³ Rodríguez de San Miguel, Juan N, Pandectas hispano-mexicanas, edición facsimilar, México UNAM, 1980, t. I, p. IX.

moneda de cobre que están obligados a recibir los contratantes; y la de 6 febrero de 1861, sobre divisibilidad de hipotecas, entre otras; ya se habían realizado, asimismo diversos intentos frustrados para elaborar y dar vigencia a un ordenamiento legal de ese tipo, los cuales conviene recordar aun cuando sea de manera superficial.

2.3.1 Los antecedentes sobre contratos en nuestra legislación

Entre los múltiples y fallidos intentos de formular y poner en vigor un código civil propio merece recordarse, en primer término, la comisión designada en 1822 para elaborar dicho ordenamiento; también destaca el intento del presidente Benito Juárez, quien en 1859 encargo a Justo Sierra O'Reilly la preparación de un proyecto de tal código, proyecto que se concluye y publica en 1861 sin que las vicisitudes de la época permitieran su revisión, discusión y aprobación, pero que, con algunas adiciones y modificaciones se presentaría posteriormente, como Código Civil del Imperio Mexicano, del que se publican en 1866 los dos primeros de sus cuatro proyectados libros.

2.3.1.1 La comisión de 1822 para la elaboración del Código Civil.

El propósito mexicano de contar con un ordenamiento jurídico en materia civil, propio e integral, se manifiesta oficialmente desde los inicios de la vida independiente del país, mediante el decreto numero 265 de 22 de enero de 1822, expedido por la Junta Provisional Gubernativa, que determino la integración de varias comisiones para la elaboración del código civil; del criminal; de comercio, de minería y agricultura, de comercio y de minería; del sistema de hacienda nacional; y por ultimo, otra comisión para elaborar un plan de educación.

Para integrar dicha comisión encargada de elaborar el código Civil se designo a Juan Francisco Azcarate, Juan Wenceslao Barquera, Manuel Bermúdez Zozaya, Antonio Cabeza de Baca, Miguel Domínguez, José María Fagoaga, Benito José Guerra, José Hipólito Ordoardo y Tomás Salgado.⁵⁴ Sin embargo, la inestabilidad social y política de aquella época impidió a las referidas comisiones la elaboración de los respectivos códigos.

2.3.1.2 El Proyecto Sierra.

Para el año de 1859, el presidente Benito Juárez encargo la redacción de un proyecto de código civil al doctor Justo Sierra O'Reilly quien, con el auxilio de Perfecto Solís, y a la luz del Proyecto de García Goyena —*es decir del Código Civil para España*— termino su proyecto en 1860, mismo que fue editado en 1861.⁵⁵

El Proyecto Sierra consta de 2,124 artículos repartidos, igual que en el proyecto de García Goyena que le sirvió de modelo, en un titulo preliminar y tres libros; el primero de ellos se refiere a las personas; el segundo se ocupa de los bienes, de la propiedad y de sus diferentes modificaciones; en tanto que el tercero trata de los

⁵⁴ Dublán, Manuel y José Maria Lozano, Legislación mexicana, México, 1876, t, I, p. 589.

⁵⁵ Sierra, Justo, Proyecto de un Código Civil mexicano, México, edición oficial, Imprenta de Vicente G. Torres, 1861.

diferentes modos de adquirir la propiedad. Este ultimo libro dedica una gran parte de sus títulos a las *obligaciones, a los cuasicontratos y a los contratos*, entre otros los de donación, compra venta, permuta, arrendamiento, enfiteusis, sociedad, mandato, mutuo y comodato, deposito, fianza, prenda, anticresis e hipoteca, así como los aleatorios.

Justo Sierra O`Reilly explica la configuración de su proyecto en los siguientes términos:

El método que he seguido es muy sencillo; es casi el método del código francés con las desviaciones que he juzgado necesarias, bien para conservar lo que del derecho patrio es ciertamente inmejorable, o bien para introducir las reformas que demanda el espíritu de la época. De algo me han servido mis apuntes de codificación, pero lo que realmente me ha servido de guía han sido las discusiones del código civil francés, los comentarios del Sr. Rogron, los códigos de la Luisiana, de Holanda, de Vaud, de Piamonte, de Nápoles de Baviera y de Prusia comparados con el francés, y sobre todo , el proyecto del código civil español, sus concordancias con nuestros antiguos códigos y el derecho romano, publicado con motivos y comentarios con el Sr. García Goyena, uno de los más eminentes jurisconsultos españoles de la escuela moderna.⁵⁶

2.3.1.3 El inconcluso Código Civil del Imperio Mexicano.

En 1862, el licenciado Jesús Terán, que posteriormente seria secretario de justicia, encargo la revisión del Proyecto Sierra a una comisión integrada por el propio secretario y por los abogados Pedro Escudero, José María Lacunza, Luis Méndez y José Fernando Ramírez la cual trabajo cotidianamente en la ciudad de México hasta el 30 de mayo de 1863, fecha en la que interrumpió su labor, al evacuar el gobierno del presidente Juárez la capital del país, presionado por la invasión francesa.

Durante la ocupación parcial del territorio mexicano por las tropas de Napoleón, los miembros de la comisión, a excepción del secretario Jesús Terán, continuaron las reuniones, de manera extraoficial, hasta casi concluir la revisión del proyecto Sierra, que, con diversas modificaciones, lograron que Maximiliano aprobara bajo el nombre de *Código Civil del Imperio Mexicano*. El licenciado Jacinto Pallares, comenta lo siguiente:

Y así sucedió pues del Gobierno Imperial se promulgaron los libros primero y segundo, se concluyo el tercero y el cuarto quedo pendiente de corrección.⁵⁷

Cabe decir, que tanto Ramírez, como Escudero, Lacunza y Méndez, obtuvieron sendos empleos en el gobierno ilegítimo de Maximiliano. Se desconoce la extensión total del mencionado Código Civil del Imperio Mexicano; más como la parte publicada, es decir los dos primeros libros —que por cierto no tratan de los contratos—, contenía 739 artículos, Rodolfo Batiza calcula que toda la obra contendría aproximadamente 4,600.⁵⁸

⁵⁶ Ibidem, pp. I y II.

⁵⁷ Pallares, Jacinto, op. Cit., p. 565.

⁵⁸ Vid. Batiza, Rodolfo, Las Fuentes del Código Civil de 1928, México, Porrúa, 1979, p.15.

2.3.2 El Código Civil de 1870

Al iniciarse la vigencia del Código civil de 1870, que propicia la expedición de los respectivos códigos civiles locales en los estados de la República, a excepción de Veracruz, que por decreto del 6 de diciembre de 1861 puso en vigor el Proyecto de Justo Sierra, y *da principio en México, la etapa de regulación de las obligaciones y los contratos, exclusivamente con normas jurídicas propias.*

Sobre este asunto conviene tener presente que el 1º de diciembre de 1828 se expidió el Código Civil del Estado de Zacatecas, que no tuvo vigencia, por haberse supeditado éste a la expedición de un Código de Procedimientos Civiles.⁵⁹ Otro frustrado intento de Código Civil estatal fue el de Oaxaca, cuya inconclusa publicación se inició en 1828.⁶⁰

La comisión encargada de redactar los proyectos del código civil para el distrito federal y territorio de baja California de 1870 se integro con los licenciados Rafael Dondé, Joaquín Eguia Lis, José María Lafragua, Isidro A. Montiel y Duarte y Mariano Yañez; al parecer, inicio sus labores en septiembre de 1867 y las concluyo en enero de 1870.

Como admiten sus autores en su exposición del 15 de enero de 1870, y se comprueba en su texto, este código esta inspirado en el proyectado código civil del imperio mexicano; en el proyecto de código civil mexicano, elaborado por Justo Sierra; en el llamado proyecto de código civil español de Florencio García Goyena, así como en sus "*Concordancias, motivos y comentarios del código civil español*"; en el código civil portugués de 1867; así como en los códigos civiles de Austria, de Cerdeña y de Holanda; y, principalmente en el código napoleónico, en el que todos los mencionados se basan.

En cuanto a los contratos, el Código de 1870 se ocupa de ellos en su *libro tercero*, tanto en lo general como en particular del arrendamiento, de la compraventa, de la permuta, de la enfiteusis, de la donación, del mandato, de la sociedad, del deposito, del préstamo, de la fianza, de la prenda y anticresis, de la hipoteca, de las transacciones, de los contratos aleatorios y del *contrato de obras o prestación de servicios*, que básicamente son los mismos que trata el Proyecto Sierra.

2.3.3 El Código Civil de 1884

En rigor, el de 1884 no es un nuevo ordenamiento legal si no el mismo Código Civil de 1870 con una adición para incorporar la libertad de testar, así como con diversas correcciones de estilo, por ello Pablo Macedo asegura "*que era casi una simple, aunque cuidadosa revisión del anterior de 1870, sin más novedad importante que la de haber introducido la libertad de testar.*"⁶¹

⁵⁹ Duarte, Isidro (La evolución del derecho en México, Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 4ª época, t. IV, n. 4, 1897, pp. 298 y 299) da como autores de este código zacatecano a Luis de la Rosa, Antonio García, Julián Rivero, Juan G. Solana y Pedro Vivanco.

⁶⁰ Cfr. Díaz, Jerónimo, "La posesión en el derecho y en la jurisprudencia mexicanos", Revista de la facultad de Derecho de México, México, n. 62, t. XVI, abril-junio de 1966 p. 321.

⁶¹ Macedo, Pablo, evolución del derecho civil, México, Editorial Stylo, 1942, p. 12.

La comisión que tuvo a su cargo la preparación del Código de 1884 estuvo compuesta por los abogados Pedro Collantes y Buen Rostro, Miguel S. Macedo y Eduardo Ruiz, auxiliados por el licenciado Joaquín Baranda, a la postre Secretario de Justicia, así como por los diputados Justino Fernández, José Linares e Ignacio Pombo, integrantes todos ellos de la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados.

2.3.4 El Código Civil de 1928.

En ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso de la Unión al presidente Plutarco Elías Calles, mediante decretos del 7 de enero y 6 de diciembre de 1926, y del 3 de enero de 1928, se expidió este Código, que empezó a elaborarse en 1926., se promulgo el 30 de agosto de 1928, tras haberse publicado en diferentes números del Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de mayo de ese mismo año, y el primero de octubre de 1932 se inicio su vigencia, de acuerdo con el decreto publicado un mes antes en el citado Diario Oficial.

La elaboración del Código Civil de 1928, estuvo a cargo de los abogados Rafael García Peña, Ignacio García Téllez, Fernando Moreno y Francisco H. Ruiz, integrantes de la comisión redactora, la cual se vio influida de las ideas del solidarismo económico y social que en Europa pregonaban, a principios del siglo XX, León Bourgeois, León Duguit, Charles Gide, y Emile Durkheim, entre otros.

En efecto, en los “*Motivos del Código Civil*”, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1928, se considera el Código de 1884 acorde con los requerimientos jurídicos y económicos de otras épocas, en las cuales imperaba un individualismo desorbitado en el ámbito jurídico y la pequeña industria en el económico, por cuya razón dicho ordenamiento *resultaba obsoleto* para regular las necesidades de nueva aparición y las relaciones entre particulares, a menudo influenciadas por los cotidianos avances de la gran industria y por los crecientes éxitos del principio de solidaridad.

Se destacaba en la citada exposición de motivos que, para transformar aquel Código dominado por el espíritu individualista, se precisaba modificarlo radicalmente mediante la eliminación de cuanto velase *solo por el interés individual* en perjuicio de la sociedad, e introduciendo nuevas disposiciones que se armonicen con el concepto de solidaridad.

Se precisaba en que la formula liberal de “*dejar hacer, dejar pasar*” era incapaz de resolver los graves y complicados problemas de la vida cotidiana contemporánea y que por el contrario, el *principio de solidaridad*, cada vez más arraigado en las conciencias daba nuevos rumbos a los conceptos de libertad e igualdad.

El Código Civil de 1928, reprodujo textual o casi literalmente 2,297 de sus artículos —o sea, el 75% del total de su articulado— de los preceptos del Código de 1870, lo cual evidencia su conexión con las Leyes de Reforma, con el Código Napoleónico, con el Derecho Español y el Romano.

Con relación al negocio contractual, en los “*Motivos*” del actual Código Civil se invocaba la necesidad de distribuir de mejor manera la riqueza y de proteger a los débiles e ignorantes en su trato con los poderosos o ilustrados, lo que aunado a la desenfrenada competencia y la automatización y desarrollo industrial, hacia insoslayable la intervención del Estado en la regulación de las relaciones jurídico-económicas, remitiendo a un segundo plano al, todavía poco tiempo antes, indiscutido principio de que la “*voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos*”. Acerca de estos últimos, se hizo notar en los “*Motivos*” lo siguiente:

Las disposiciones generales relativas a los contratos se modificaron para fijar con mayor certidumbre y precisión la naturaleza de las obligaciones contraídas y principalmente las emanadas de los contratos onerosos; se establecieron reglas para la propuesta y aceptación de los contratos hechos por teléfono y por telégrafo y se modificaron las establecidas por el anterior código acerca de los contratos celebrados por correspondencia. Por lo que a la forma toca, se procuro, en cuanto fue posible, suprimir las formalidades que hacia necesaria la intervención de notarios o de otros funcionarios públicos para que el contrato se legalizara, haciendo así más expeditas y económicas las transacciones, y solo se exceptuaron los casos en los que para la formación de la historia de la propiedad y seguridad del régimen territorial se exigió la inscripción de los actos en el Registro Público.⁶²

Muchos de los *preceptos relativos a los contratos*, como la mayoría de los del referido Código de 1928, están literal o sustancialmente contenidos en los códigos de 1884 y de 1870 y por tanto, aparecen en el proyecto de Sierra, en el código portugués, en el proyecto García Goyena, y en el código napoleónico; algunos se ven influidos por los códigos de Cerdeña, de Holanda, de Nápoles o de Suiza; otros remontan sus antecedentes a los clásicos del derecho civil francés.

Asimismo, en el código de 1928 se encuentran *preceptos relativos a los contratos que ya figuraban en ordenamientos jurídicos del derecho romano y del antiguo derecho español*, por estar contenidos en las instituciones de Gayo, en el Digesto, en las Siete Partidas, y en la Novísima Recopilación, por citar algunos ejemplos.

2.4. Aparición del Contrato en el Derecho Mexicano.

El contrato administrativo aparece en México cuando las disposiciones normativas configuran una categoría específica regida por principios distintos a los que regulan el resto del los contratos, como son entre otros, la igualdad de los contratantes evidenciada en la prerrogativas conferidas a una de ellas, que siempre será la Administración Pública, y el cumplimiento de los fines del Estado, por lo que como bien observa Themistocles Brandao Cavalcanti:

Si el contrato público o administrativo estuviese totalmente equiparado a los demás no existiría esta categoría especial de contratos cuyas normas son generalmente dictadas por el Estado, y que se rigen por principios especiales que el particular acepta cuando asume las obligaciones contractuales.⁶³

⁶² Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1928.

⁶³ Brandao Cavalcanti, Themistocles, Tratado de derecho administrativo, Río de Janeiro, Ed. Freitas Bastos, 1944, t. II, p. 311.

2.4.1 Los Antecedentes del Contrato Administrativo en México

El reconocimiento de una categoría de contratos distinta a la ordinaria, entre otras causas por estar sometidos aquellos a un régimen exorbitante del derecho privado, se da implícitamente en la doctrina jurídica mexicana desde el siglo XIX. Así, podemos leer en el ensayo sobre el derecho administrativo mexicano de José María Velasco:

La concesión de una obra pública a cualquiera empresa implica la administración: le confía la satisfacción de una necesidad común y el desempeño de un servicio administrativo, por lo cual es justo que el gobierno vele sobre el cumplimiento del contrato e imponga su ley al concesionario.⁶⁴

Y más adelante afirma: en la municipalidad de México toda obra pública según las ordenanzas de 1840 debe verificarse por contrata, sin que esto obste para que quede abolido este sistema algunas veces, como sucede actualmente. Estas obras públicas municipales como todas las demás de su género, ya sean nacionales, ya interesen solo a un Estado, se ejecutan siempre con la intervención de los peritos, y previa la formación de presupuestos, planos, cortes y demás estudios, que el poder administrativo revisa y aprueba.⁶⁵

2.4.2 El artículo 134 Constitucional

La incorporación definitiva del contrato administrativo al derecho positivo mexicano la viene a dar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas disposiciones carecen de antecedentes en nuestra historia constitucional, pues ni siquiera estaban consideradas en el proyecto presentado por Venustiano Carranza; por lo que al someter el artículo a la consideración del Constituyente de 1916-1917, la comisión menciona que a pesar de no figurar en el proyecto:

Ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.⁶⁶

Tras breve debate entre los diputados por Jalisco, Federico E. Ibarra y Paulino Machorro Narváez, fue aprobado en los términos propuestos por la comisión de Construcción que integraba el último de los mencionados, junto con Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, siendo colocado por la comisión de estilo bajo el número 134; su texto original era el siguiente:

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

⁶⁴ Castillo Velasco, José María, Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, edición facsimilar de la 1ª edición, México, UNAM, 1994, p. 25. Más adelante afirma.

⁶⁵ Ibidem, pp. 26 y 27.

⁶⁶ Tomado de Derechos del Pueblo Mexicano, Mexicano, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. VII, p. 952.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la única reforma de éste artículo, para quedar con el texto actualmente en vigor:

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 administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a 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 adjudicaran o llevaran 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 sujetara 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.

2.4.3 La Legislación Secundaria

Entre otros ordenamientos que han contribuido a regular diversos aspectos del contrato administrativo en México, se encuentran: la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935; la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1936; las sucesivas Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, las también sucesivas Leyes Generales de Bienes Nacionales, las dos Leyes de Inspección de Adquisiciones de 1962 la primera y de 1972 la segunda; la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979, la Ley de Obras Públicas de 1980, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985, La ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del 4 de enero de 2000.

Cuadro 2

Evolución del contrato en México			
La etapa del derecho indígena (Autóctono) o prehispánica.	La etapa del derecho hispano.	La etapa de legislación propia.	Aparición del contrato en el Derecho Mexicano

Cuadro 2.1

Evolución del contrato en México		
Antecedente	Descripción	Concepto
La etapa del derecho indígena (Autóctono) o precortesiana.	El derecho Azteca. (Interpretación de las costumbres indígenas)	Formas autóctonas del contrato: <ul style="list-style-type: none"> • Tlapalilitzli (convenio). • Permutas (contratos).
La etapa del derecho hispano.	Legislación hispana (Utilización en México).	<ul style="list-style-type: none"> • El fuero juzgo. • El fuero viejo de Castilla. • El fuero real. • El especulo. • Las siete partidas. • El ordenamiento de Alcalá. • El ordenamiento real o de Montalvo. • Las leyes del toro. • La novísima recopilación.
	La recopilación novohispana de legislación y jurisprudencia.	Las obligaciones y los contratos se regularon en México, por normas derivadas del derecho romano contenidas en los ordenamientos hispanos: <ul style="list-style-type: none"> • Sumario de las cédulas, ordenes y provisiones reales, para la nueva España y otras partes. • Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la real audiencia y sala del crimen de la nueva España.
	Recopilación mexicana de Leyes y jurisprudencia. (Novísima recopilación). (Los contratos y las obligaciones en general).	Pandectas Hispano-Mexicanas: <ul style="list-style-type: none"> • Contratos y obligaciones en general. • Donación. • Mutuo. • Comodato. • Deposito. • Arrendamiento. • Fianza. • Compraventa. • Permuta. • Compañías o sociedades. • Retracto y tanteo.

Cuadro 2.2

Evolución del contrato en México		
Antecedente	Descripción	Concepto
La etapa de legislación propia.	➤ Los antecedentes de nuestra legislación sobre contratos	<ul style="list-style-type: none"> • La comisión de 1822 para la elaboración del Código Civil. • El proyecto Sierra de 1861. • El inconcluso Código Civil del Imperio Mexicano de 1966.
	➤ El Código Civil de 1870 (trata los contratos en el libro tercero)	<ul style="list-style-type: none"> • Arrendamiento. • Compraventa. • Permuta. • Enfiteusis. • Donación. • Mandato. • Sociedad. • Deposito. • Préstamo. • Fianza. • Prenda y anticresis. • Hipoteca. • Transacciones. • Contratos aleatorios. • Contratos de obras o prestación de servicios.
	➤ El Código Civil de 1884	Básicamente el mismo de 1870, con la adición de la libertad de testar.
	➤ El Código Civil de 1928.	Destaca la modificación hecha para velar más por el interés de la sociedad que por el individual, acorde con los conceptos de libertad e igualdad de la época.

Cuadro 2.3

Evolución del contrato en México		
Antecedente	Descripción	Concepto
Aparición del contrato en el Derecho Mexicano	Los antecedentes del contrato administrativo en México. Su reconocimiento quedo:	Implícito en la doctrina jurídica mexicana desde el siglo XIX. Y en el derecho administrativo mexicano.
	El artículo 134 Constitucional (trata lo relacionado con los contratos administrativos)	Lo considero el constituyente de 1916-1917, bajo el numero 131. <ul style="list-style-type: none"> • La comisión de estilo lo colocó con el número 134. • Se reformo por única vez en 1982, para quedar con el texto actualmente en vigor.
	Legislación secundaria, que regula el contrato administrativo. (aparición cronológica)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley orgánica del presupuesto de egresos de 1935. • Ley de servicio de inspección fiscal de 1936. • Leyes de secretarias y departamentos de estado. • Leyes generales de bienes nacionales. • Leyes de inspección de adquisiciones de 1962 y 1972. • Ley de inspección de contratos y obras públicas de 1966. • Ley orgánica de la administración pública federal de 1976. • Ley de adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración pública federal de 1979. • Ley de obras públicas de 1980. • Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con los bienes muebles de 1985. • Ley de adquisiciones y obras públicas de 1993. • Y la ley de obras públicas y servicios relacionados con la misma de 2000.

Capítulo Primero	Marco Teórico
3. Clasificación del Contrato de Obra Pública	

Capítulo Primero

Marco Teórico

3. Clasificación del Contrato de Obra Pública

Destaca entre los contratos administrativos el de obra pública, no solo por ser ésta una de las primeras expresiones de la actividad de la administración pública sino, también, por su cuantía, que suele ser elevada, por su frecuente celebración, así como por haber sido uno de los primeros negocios contractuales que merecieron regularse mediante un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, por lo cual suele considerársele como el contrato administrativo por excelencia o por antonomasia.

El contrato de obra pública, especialmente el celebrado bajo la modalidad de precio alzado, guarda cierta similitud con el típico contrato civil de obra a precio alzado, proveniente de la *locatio operis* del derecho romano, en el cual la locatio o arrendamiento se considero como un contrato en virtud del cual el locutor o arrendador se comprometía con el conductor, arrendatario o inquilino, a proporcionarle una locatio, o sea el goce temporal de una cosa o la ejecución de cierto trabajo, mediante el pago de una merced o precio.

Así pues, en el derecho romano la locatio, o arrendamiento admitía dos formas: el arrendamiento de cosas o locatio ferum y el arrendamiento de servicios, y la locatio operis o arrendamiento de obra, conforme al cual el conductor efectuaba un trabajo en bienes muebles o inmuebles proporcionados por el locutor, mediante el pago de la merced o precio; así, la fabricación de un mueble o la construcción de una casa podían realizarse mediante la celebración de un contrato de *locatio operis*. En la actualidad, como bien señala Luis Cayuela Sebastián:

Los contratos de arrendamiento, en su sentido propio, responden a la finalidad de ceder o transmitir a una persona el uso y disfrute de una cosa. Su figura característica es el arrendamiento de cosas. Mientras que en los llamados, impropriamente, arrendamientos de obras o servicios se configuran contratos cuyas prestaciones son típicas obligaciones de hacer, por lo que ni siquiera por vía de analogía cabe aplicarles ni una sola de las reglas establecidas para el arrendamiento.⁶⁷

3.1 Concepto del Contrato de Obra Pública

En México, como en Francia, España, y otros países, el concepto de contrato de obra pública tiene un trasfondo inmobiliario tomado de la acepción de obra pública que identifica a ésta con los trabajos encaminados a modificar o afectar el estado físico o la situación física que guarda un inmueble al momento de celebrar el negocio

⁶⁷ Cayuela Sebastián, Luis, Los contratos de las administraciones públicas, 3ª. Madrid, 1997, p. 294.

contractual, según se ha manifestado tanto en la ley como en la jurisprudencia y en la doctrina de los estudiosos del derecho.

3.1.1 Concepto legal del Contrato de Obra Pública

En México, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como las leyes que, en el ámbito federal, le precedieron en la regulación del contrato de obra pública, se abstiene de dar un concepto de dicho contrato, aun cuando si precise el concepto de obra pública.

Otro tanto ocurrió en España en la Ley 198/1963, del 28 de Diciembre, de Bases de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965; pero, a diferencia con México, donde los reglamentos de sus leyes reguladoras del referido contrato tampoco expresaron un concepto del mismo, en España, el Reglamento General de Contratación del Estado -aprobado por Decreto 3410/1975 para la aplicación y desarrollo de la Ley de Contratos del Estado, modificada por la Ley 5/1973-, tras clasificar en su artículo 55 al contrato de obras como administrativo, se ocupaba en el título II de su libro primero "Del contrato de obras", en el cual dispone al respecto lo siguiente:

Art. 55.- Se consideraran expresamente comprendidos en el presente título los contratos de obras que tengan por objeto:

- I. La construcción de un bien que tenga naturaleza de inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, presas, canales, edificios, fortificaciones, aeródromos, bases navales, monumentos, instalaciones varias y otros análogos.
- II. La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, proyecciones, etc.
- III. La reforma, reparación, conservación o demolición.

En los contratos de obras, la Administración podrá aportar, total o parcialmente, los materiales, instalaciones u otros medios destinados a su ejecución.

En cambio, la vigente Ley 13/1995, del 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, derogatoria de la Ley de Contratos de Estado, de su Texto Articulado y del Reglamento General de Contratación del Estado que se acaban de citar, en su artículo 120 da el siguiente concepto de contrato de obras:

A los efectos de esta Ley se entiende por contrato de obras al celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

- a) La construcción de bienes que tengan naturaleza de inmueble tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa de litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.
- b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección de impacto medio-ambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

c) La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores.

Previamente, en el artículo 5º de la referida Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se determina el carácter administrativo del contrato de obras, al establecer:

- Los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o carácter privado.

- Son contratos administrativos:

- a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos, y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y los que celebren con personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.

3.1.2 El concepto de contrato de obra pública en la legislación

En Argentina, donde los conceptos de obra pública y de contrato de obra pública carecen del trasfondo inmobiliario que figura en el derecho positivo de otros países como México, el contrato en análisis puede versar, en principio, sobre muebles o inmuebles, veamos como lo explica Manuel María Díez:

La jurisprudencia ha establecido que la característica especial que distingue al contrato de obra pública de otros similares de derecho público y de derecho privado, es la que aquel versa sobre la necesidad pública justificada por una razón actual y que la administración dirige la obra por medio de sus técnicos con facultad de impartir ordenes al contratista, aplicar por si las sanciones previstas, sustituirse provisionalmente al contratista y hasta declarar la rescisión del contrato en caso de incumplimiento.⁶⁸

3.1.3 El concepto de contrato de obra pública en la doctrina

Bastantes y variados son los conceptos recogidos en la doctrina jurídica en torno al contrato de obra pública, por lo que solo mencionaremos algunos de los más representativos; en México, el prestigiado estudioso Alfonso Nava Negrete considera que:

En principio, es un contrato administrativo que tiene por objeto la realización de una obra pública y es el concepto de ésta, el que le tipifica e individualiza frente a los otros contratos administrativos. Y en una aproximación agrega: Contrato de obra pública es el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material para el Estado, a traves de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos.⁶⁹

También en un sentido parecido, Héctor Jorge Escola propone y define que:

⁶⁸ Díez, Manuel María, Derecho administrativo, op. Cit., t. III, p. 29.

⁶⁹ Nava Negrete, Alfonso, "Contrato de obra pública", Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, t. II, p. 302.

El contrato de obra pública es el contrato administrativo que celebra la administración pública para la realización de una obra pública, mediante el pago de un precio al cocontratante particular.⁷⁰

La anterior definición concuerda con la hecha por el profesor francés Andre de Laubadere, para quién el contrato de obra pública es:

Contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario la ejecución de una obra pública mediante el pago de un precio.⁷¹

Por mi parte, me parece que coincido con los citados autores en el sentido que, el de obra pública es el contrato administrativo que tiene por objeto la realización de alguna de las modalidades de la obra pública, que en el ámbito federal señala el artículo 3º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en vigor; más para no incurrir en repeticiones y enfatizar su carácter inmobiliario, se puede decir que el:

Contrato de obra pública es el negocio jurídico bilateral, sujeto a un régimen jurídico especial, celebrado por ambas partes voluntariamente, la administración pública y un contratista para que, mediante el pago de un precio, realice trabajos de obra pública orientados a modificar o afectar el estado, la forma o la situación física de un inmueble al momento de su celebración.

El negocio jurídico de referencia se lleva a cabo mediante la libre concurrencia de voluntades, por una parte la administración pública y por la otra su contratista, cada una encaminada por sus propios fines: la primera se guía por el *beneficio general y de interés público*, mismo que anima el propósito intrínseco de realizar tal obra para satisfacer una necesidad pública o una necesidad de carácter general; en tanto que la voluntad del constructor, contratista o empresario esta motivada por el interés *privado de obtener un lucro*, lo que explica que en la confrontación de dichos intereses deberá prevalecer el *interés público* de la administración pública contratante.

Al hablar de necesidad pública nos referimos a la necesidad que tiene el Estado o la Federación, las entidades federativas o los municipios -o las personas jurídicas de derecho público por él creadas- es decir los órganos constitucionales autónomos u organismos descentralizados; en cambio, cuando hablamos de una necesidad de carácter general, nos referimos a la suma de muchas necesidades individuales iguales o similares, dentro de las cuales muchos de nosotros podemos identificar nuestra propia necesidad.

3.2 Ubicación dentro de la Clasificación Contractual.

En México, el contrato de obra pública se ubica dentro de la clasificación contractual como administrativo, bilateral o sinalagmático, a título oneroso, formal, conmutativo, principal, de ejecución continua, nominado, de adhesión, y eventualmente contrato base.

⁷⁰ Escola, Jorge Héctor, Tratado integral de los contratos administrativos, op. Cit., t. II, p. 180.

⁷¹ Laubadere, Andre de, Traite de droit administratif, 7a ed. Paris, 1980, t. II, p. 315.

3.2.1 Contrato Administrativo

Como podemos ver, al contrato de obra pública lo clasifican como administrativo tanto en la doctrina, en la legislación como en la jurisprudencia, y su carácter se confirma por ser siempre la administración pública una de sus partes, así como por tener como finalidad el interés público, *contener cláusulas inadmisibles* en el derecho privado, y se encuentra regulado, en gran medida, por un régimen jurídico de derecho público, lo que no impide que, como establece el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se considere también que: En lo no previsto por ésta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, serán aplicables supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.2.2 Contrato Bilateral o Sinalagmático (Doble)

Se sostiene el carácter bilateral o sinalagmático del contrato de obra pública toda vez que tanto la administración pública contratante como su contratista asumen obligaciones mutuas y recíprocas, las cuales derivan todas del contrato mismo, de ahí que los contratantes tengan el mutuo y recíproco carácter de deudores y acreedores entre sí, al haberse obligado el uno recíprocamente respecto del otro.

3.2.3 Contrato a Título Oneroso

El de obra pública se identifica también como contrato a título oneroso porque ambos contratantes pretenden obtener un provecho o ventaja, a cambio de una contraprestación o compensación equivalente, por lo que uno y otro tienen un interés de índole económico apreciable a simple vista.

3.2.4 Contrato Conmutativo

Además de oneroso, el contrato de obra pública también es conmutativo, porque desde su celebración las prestaciones a que se obligan las partes contratantes son ciertas, circunstancia que les permite apreciar desde entonces, en principio el beneficio o pérdida que les habrá de generar, sin que tal utilidad o quebranto se supedita a un acontecimiento incierto, como sucede con el contrato oneroso de renta vitalicia, o con el contrato de seguro; lo que no impide que, como en todo contrato, exista un alea implícitamente aceptada por los contratantes, que determinará en la práctica que las partes obtengan beneficio o quebranto; más dicha alea no está pactada en el contrato, por lo que resulta de carácter extracontractual, al ser producto de la circunstancia o suceso, por cuya razón no convierte al contrato de obra pública en aleatorio.

3.2.5 Contrato Principal

Evidentemente, el contrato de obra pública es un contrato principal o independiente, tomando en cuenta que existe por sí solo y tiene un propósito contractual propio y específico, sin supeditar su validez y existencia a ningún otro contrato.

3.2.6 Contrato de ejecución diferida de tracto sucesivo

A diferencia de los contratos de ejecución diferida que se agotan en un solo momento o episodio, la eficacia del contrato de obra pública perdura esparcida en un lapso de tiempo más o menos amplio por ser de tracto sucesivo, lo que predica su eficacia duradera.

3.2.7 Contrato de Ejecución Escalonada

Decimos también que el de obra pública es un contrato de tracto sucesivo de ejecución escalonada, por que su ejecución se lleva a cabo en momentos separados entre si por intervalos desiguales (como es el caso de su programación).

3.2.8 Contrato Formal

En México, el de obra pública es un contrato formal, tomando en cuenta que debe constar por escrito, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo que queda obligadamente sujeto a la observancia de lo dispuesto en el:

Art. 46.- Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, como mínimo, lo siguiente⁷²:

I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos;

II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;

III. 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;

IV. El plazo de ejecución de los trabajos determinado 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, este último plazo no podrá exceder de sesenta días naturales, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

Fracción reformada DOF 07-07-2005

V. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;

VI. Forma o términos y porcentajes de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;

Fracción reformada DOF 07-07-2005

⁷² Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas publicada el 4 de enero del 2000, con sus reformas y adiciones del 07 de julio del 2005.

VII. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;

VIII. 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 en el contrato, los términos, condiciones y el procedimiento, para aplicar las penas convencionales, debiendo exponer en el finiquito correspondiente las razones de su aplicación;

Fracción reformada DOF 07-07-2005

IX. 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;

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

XI. 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;

XII. 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, normas de calidad, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia, y

Fracción reformada DOF 07-07-2005

XIII. 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.

Para los efectos de esta Ley, las bases de licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en las bases de licitación.

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

En la formalización de los contratos, podrán utilizarse los medios de comunicación electrónica que al efecto autorice la Secretaría de la Función Pública.

Párrafo adicionado DOF 07-07-2005

En la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se podrán utilizar medios remotos de comunicación electrónica.

Párrafo adicionado DOF 07-07-2005

Algunos autores, tratándose de contratos licitados, consideran solemne al contrato de obra pública “*por el procedimiento normal de la licitación pública, que reúne características especiales de solemnidad*”.⁷³ Mas, a la luz de nuestra legislación

⁷³ Vid. Canals Arenas, Jorge Ricardo, El contrato de obra pública, México, Trillas, 1991, pp. 99 y 100.

federal, tal consideración es inadmisibles, porque lo que pudiera considerarse solemne es únicamente *la licitación*, la cual se tramita en un procedimiento distinto al del contrato.⁷⁴

3.2.9 Contrato típico

El contrato de obra pública se identifica como típico porque, además de estar considerado expresamente en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, tiene una normativa jurídica particular para contratar todos los de su especie, contenida en el título tercero de dicho ordenamiento legal.

3.2.10 Contrato de adhesión

Por lo general, se caracteriza el de obra pública como un contrato de adhesión, porque su contenido contractual es predeterminado casi exclusivamente por uno solo de los contratantes: es decir la administración pública, al que se deberá adherir el contratista que desee celebrarlo, desde luego con base en la licitación previa y sin *posibilidad de consideraciones adicionales*; debe tenerse presente también que la predeterminación contractual de dicho contrato por parte de la administración pública contratante debe hacerse obligadamente con apego a lo dispuesto en la Ley; así, por ejemplo, en lo relativo a anticipos debe observarse lo preceptuado en la citada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que ordena:

Art. 50.- El otorgamiento del anticipo se deberá pactar en los contratos y se sujetará a lo siguiente:

I. El importe del anticipo concedido será puesto a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de anticipo dentro del plazo señalado en el artículo 48 de esta Ley, no procederá el diferimiento y, por lo tanto, deberá iniciar los trabajos en la fecha establecida originalmente;

II. Las dependencias y entidades podrán otorgar hasta un treinta por ciento de la asignación presupuestaria aprobada al contrato en el ejercicio de que se trate para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como, para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar.

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, el otorgamiento del anticipo será determinado por la convocante atendiendo a las características, complejidad y magnitud del servicio; en el supuesto de que la dependencia o entidad decida otorgarlo, deberá ajustarse a lo previsto en este artículo;

III. El importe del anticipo deberá ser considerado obligatoriamente por los licitantes para la determinación del costo financiero de su propuesta;

⁷⁴ Gutiérrez Rubio, Jesús. tesis Marco legal de la Licitación de Obra Pública, México, UNAM, 2005, pp.148

IV. Cuando las condiciones de los trabajos lo requieran, el porcentaje de anticipo podrá ser mayor, en cuyo caso será necesaria la autorización escrita del titular de la dependencia o entidad o de la persona en quien éste haya delegado tal facultad;

V. Cuando los trabajos rebasen más de un ejercicio presupuestario, y se inicien en el último trimestre del primer ejercicio y el anticipo resulte insuficiente, las dependencias o entidades podrán, bajo su responsabilidad, otorgar como anticipo hasta el monto total de la asignación autorizada al contrato respectivo durante el primer ejercicio, vigilando que se cuente con la suficiencia presupuestaria para el pago de la obra por ejecutar en el ejercicio de que se trate.

Párrafo reformado DOF 07-07-2005

En ejercicios subsecuentes, la entrega del anticipo deberá hacerse dentro de los tres meses siguientes al inicio de cada ejercicio, previa entrega de la garantía correspondiente. El atraso en la entrega de los anticipos será motivo para ajustar el costo financiero pactado en el contrato, y

VI. Las dependencias y entidades podrán otorgar anticipos para los convenios que se celebren en términos del artículo 59 de esta Ley, sin que pueda exceder el porcentaje originalmente autorizado en el contrato respectivo.

Fracción reformada DOF 07-07-2005

Para la amortización del anticipo en el supuesto de que sea rescindido el contrato, el saldo por amortizar se reintegrará a la dependencia o entidad en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir de la fecha en que le sea comunicada al contratista la determinación de dar por rescindido el contrato.

El contratista que no reintegre el saldo por amortizar en el plazo señalado cubrirá los cargos que resulten conforme con lo indicado en el párrafo primero del artículo 55 de esta Ley.

Conviene recordar que el precio del contrato de obra pública, derivado de licitación será el establecido en la oferta presentada por el contratista en el procedimiento respectivo.

3.2.11. Contrato Intuitu Personae

Sin duda alguna, el de obra pública se identifica como un contrato *intuitu personae*, tomando en cuenta que la dependencia o entidad de la administración pública contratante lo puede celebrar en razón de su competencia, y el contratista resulta serlo pero por sus cualidades específicas de carácter legal, técnico, financiero, económico y moral.⁷⁵

Por ser *intuitu personae*, el contrato de obra pública no puede ser transferible por el contratista, toda vez que adquirió tal carácter en virtud de sus cualidades personales, por cuya razón, en principio, no lo puede ceder o recurrir a subcontratar a un tercero la ejecución de dicha obra, medida que se justifica por evitar la especulación y el intermediarismo en perjuicio del erario y del interés público; al respecto, el profesor argentino José Roberto Dromi señala:

⁷⁵ Vid. Mo, Fernando F., régimen legal de las obras públicas, Buenos Aires, Depalma, 1996, pp.27y28.

Salvo que el contrato lo autorice ab initio, sin autorización expresa de la administración, el contratista no puede ceder o transferir los derechos y obligaciones emergentes del contrato la cualidad de “parte” contratante respecto a las obligaciones recíprocas a cumplir, para introducir un tercero en lugar suyo en la relación administrativo contractual, pues no hay “impersonalidad” en los contratos públicos.⁷⁶

En Argentina, la Ley de Obras Públicas 13.064 estableció en el:

Art.19.- presentada una propuesta o hecha la adjudicación en la forma que determina la ley de contabilidad, el proponente o adjudicatario no podrá traspasar los derechos, en todo o parte, sin consentimiento de la autoridad competente.

Este consentimiento podrá acordarse, como excepción, si el que recibiera los derechos ofrece, por lo menos, iguales garantías.

En México se prohíbe la cesión del contrato de obra pública; sin embargo, con autorización de la administración pública contratante, es posible que un tercero ejecute partes de la obra. Al respecto, en el artículo 47 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en su penúltimo y último párrafos se previene:

El contratista a quién se adjudique el contrato, no podrá hacerlo ejecutar por otro, pero con autorización previa del titular del área responsable de la ejecución de los trabajos en la dependencia o entidad de que se trate, podrá hacerlo respecto de partes del contrato o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en las obras. Esta autorización previa no se requerirá cuando la dependencia o entidad señale específicamente en las bases de la licitación, las partes de los trabajos que podrán ser objeto de subcontratación. En todo caso, el contratista seguirá siendo el único responsable de la ejecución de los trabajos ante la dependencia o la entidad.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no podrán cederse en forma parcial o total en favor de cualquier persona, con excepción de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados, en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento de la dependencia o entidad de que se trate.

La ley referida no establece requisitos que deban cubrir los subcontratistas, lo que pone en entre dicho el carácter intuitu personae del contrato de obra pública, y, tratándose de contratos cuyas bases de licitación no contemplen subcontratación, ésta queda al arbitrio de la convocante, lo cual propicia la corrupción. Además, los citados preceptos permiten subcontratar todas las partes de la obra, sin fijar límite para un solo subcontratista, lo que desvirtúa el espíritu de la disposición.

3.3 Modalidades del Contrato de Obra Pública

Entre las posibles modalidades del contrato de obra pública destaca la relativa a la configuración de la remuneración del contratante de la administración pública, la que

⁷⁶ Dromi, José Roberto, La licitación pública. Op. Cit., p. 54.

admite tres formas básicas: a precio alzado, mediante precios unitarios, y por administración, las cuales pueden mezclarse para dar lugar a otras formas combinadas y se encuentran en el contenido del:

Art. 45.- Para los efectos de esta Ley, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrán ser de tres tipos:

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

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.

Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por lo menos en cinco actividades principales, y

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado.

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

Los trabajos cuya ejecución comprendan más de un ejercicio presupuestal deberán formularse en un solo contrato, por la vigencia que resulte necesaria para la ejecución de los trabajos, quedando únicamente sujetos a la autorización presupuestal para cada ejercicio, en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

3.3.1 Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios

También conocido como sistema por unidad de medida o unidad de obra terminada, el contrato de obra pública bajo precios unitarios y tiempo determinado, establece el precio del contrato de acuerdo con los precios por unidad de medida asignados a los diferentes conceptos de trabajo de la obra; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas define:

I. Precio unitario, el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto de trabajo terminado; ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad, y

II. Precio alzado, el importe de la remuneración o pago total fijo que debe cubrirse al contratista por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido conforme al proyecto, especificaciones y normas de calidad requeridas y cuando sea el caso, probada y operando sus instalaciones.

Los contratos que se celebren bajo esta modalidad, no serán susceptibles de modificarse en monto o plazo ni estarán sujetos a ajustes de costos.

Evidentemente, a mayor volumen de obra, mayor utilidad del contratista, por cuya razón es preciso que el contrato especifique con la mayor precisión los volúmenes de obra, lo que debe complementarse con una supervisión efectiva y eficaz de los trabajos.

3.3.2 Contrato de Obra Pública a Precio Alzado

Bajo la forma de remuneración de precio alzado *-a forfait*, en el derecho francés- se determina para la obra contratada un precio, en principio: único, total, inmóvil e invariable; pero, puede llegar a modificarse por la teoría de la imprevisión, o bien, por modificaciones de proyecto, y por trabajos adicionales o extraordinarios requeridos por la administración.

Según el profesor colombiano Pedro Antonio Lamprea Rodríguez, “Precio alzado es aquel que se fija en determinada cantidad, a diferencia de los que son resultado de evaluación o cuenta circunstanciada. En este caso el contratista recibe como remuneración una suma global fija en la cual están incluidos sus honorarios.”⁷⁷

A ésta forma de determinar la remuneración del contratista en el contrato de obra pública se le censura la posibilidad de que en afán de reducir al máximo el costo de la obra, el contratista emplee materiales de ínfima calidad y mano de obra de baja calificación, lo que iría en detrimento de la calidad de la obra; pero, tal posibilidad se evita o se reduce al máximo, con especificaciones detalladas acerca de los materiales a utilizar y características de los trabajos a realizar, complementada con una supervisión efectiva y eficaz de los trabajos objeto del contrato.

3.3.3 Contrato de Obra Pública por Administración

Esta forma de remuneración, que los franceses suelen llamar *le marche sur depende controlee*, también conocida como “*de coste y costas*”, en la que *coste* alude a los gastos directos e indirectos de la obra y *costas* alude a la utilidad del contratista, el precio se integra con la suma de ambos; el *coste* es cubierto inicialmente por el contratista, quien deberá llevar una contabilidad minuciosa de tales gastos, los que le serán reembolsados a la entrega de la obra, mediante la comprobación respectiva, junto con el importe de su utilidad, que podrá consistir en un porcentaje de los costes o en una cantidad fija previamente convenida. En opinión de Osvaldo Máximo Bezzi:

En este caso el empresario, por medio de un contrato de construcción, se compromete a realizar la obra, adquiriendo los materiales y poniendo la mano de obra para ello, con el posterior reintegro de tales gastos por parte de la administración pública, reembolsos que pueden ser parciales, a medida que se va desarrollando la obra, con la adición de un porcentaje determinado sobre el valor de todos los trabajos ejecutados. Este sistema puede tener la modalidad de que la remuneración del empresario sea una suma determinada con o sin premios, a raíz de lo cual le acarreará mayores responsabilidades y riesgos; o bien que sea el porcentaje determinado.⁷⁸

⁷⁷ Lamprea Rodríguez, Pedro Antonio, Contratos administrativos, Bogotá, Fondo de Cultura Jurídica, 1979, p. 293.

⁷⁸ Bezzi, Osvaldo Máximo, El contrato de obra pública, 2ª. Ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982, p. 22.

Sobra decir que los inconvenientes de cualquiera de las formas de determinar la remuneración se pueden evitar o, cuando menos, reducir al máximo, con especificaciones precisas y supervisión efectiva y eficiente. Veamos lo establecido a continuación en los diversos ordenamientos:

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de Enero de 1966 disponía:

Art. 10. Todos los contratos a que se refiere esta Ley deberán celebrarse sobre la base de precios unitarios, permitiéndose ejecutar trabajos por administración a través del contratista, que no excedan el 20% del monto de la obra contratada.

Sobre este particular, la Ley de Obras Públicas, de Diciembre de 1980, establecía:

Art. 39.- Los contratos de obra pública a que se refiere ésta ley se celebraran a precio alzado o sobre la base de precios unitarios.

En los contratos a que se refiere el párrafo anterior, podrán incorporarse las modalidades que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones de ejecución de la obra.

Formaran parte del contrato la descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, así como los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

Por su parte, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, de Diciembre de 1993, disponía:

Art. 57. —Para los efectos de ésta ley, los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos:

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

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

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

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

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

Y la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de enero de 2000 a éste respecto previene:

Art. 45. Para los efectos de ésta ley, los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas podrán ser de tres tipos:

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

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido;

Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosados por lo menos en cinco actividades principales, y

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios Unitarios y otra, a precio alzado.

En resumen, podemos afirmar que las tres formas de determinar la remuneración tienen ventajas e inconvenientes, perfilándose como la más equitativa y conveniente para la Administración Pública, la de los precios unitarios, salvo casos de obras pequeñas o de escasa complejidad en que pudiera resultar preferible alguna de las otras dos analizadas, a condición de que estén previstas en la Ley; recuérdese que en la actualidad, en el ámbito federal no está contemplado el contrato de obra pública por administración. Más, sea cual fuere la forma elegida, sin especificaciones precisas, sin supervisión efectiva y sin honestidad, la administración pública contratante estará en riesgo de pagar siempre de más.

Cuadro 3.1

Clasificación del Contrato de Obra Pública		
Concepto del Contrato de Obra Pública:	Concepto legal del contrato de obra pública.	<p>En México, Francia, España y otros países el concepto de contrato de obra pública tiene trasfondo inmobiliario</p> <p>En España.- el reglamento general de contratación del estado Art. 55 clasifico al contrato de obra como administrativo.</p> <p>La vigente ley 13/1995 da el siguiente concepto.- "...se entiende por contrato de obras al celebrado entre la administración y un empresario..."</p>
	El concepto de contrato de obra pública en la legislación	<p>En Argentina.- los conceptos de obra pública y contrato de obra pública, carecen del trasfondo inmobiliario que figura en el derecho positivo de otros países como México; ya que puede versar el contrato sobre muebles e inmuebles.</p>
	El concepto de contrato de obra pública en la doctrina:	<ul style="list-style-type: none"> • Alfonso Nava Negrete.- considera que: "es el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material para el Estado, al través de procedimientos públicos con la finalidad de satisfacer interese colectivos". • Héctor Jorge Escola define.- "el contrato de obra pública es el contrato administrativo que celebra la administración para la realización de una obra pública, mediante el pago de un precio al cocontratante particular". • Para el francés Andre de Lau Badere, el de obra pública es.- "un contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario la ejecución de una obra pública mediante el pago de un precio". •

Cuadro 3.2

Clasificación del Contrato de Obra Pública		
Ubicación en la Clasificación Contractual:	En México el contrato de obra pública se ubica dentro de la clasificación contractual como:	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato administrativo. • Contrato bilateral o sinalagmático. • Contrato a título oneroso. • Contrato conmutativo. • Contrato principal. • Contrato de ejecución diferida de tracto sucesivo. • Contrato de ejecución escalonada. • Contrato formal. • Contrato tipito. • Contrato de adhesión. • Y contrato intuitu personae.
Modalidades del Contrato de Obra Pública.	En México el contrato de obra pública tiene tres formas básicas: A precios unitarios, a precio alzado y mixto.	<ul style="list-style-type: none"> • A precios unitarios.- El pago que debe cubrirse al contratista es por unidad de obra terminada (es decir por concepto de trabajo terminado completamente) • A precio alzado.- El pago que debe cubrirse al contratista, es por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido. • Mixtos.- cuando contengan una parte de los trabajos bajo la base de precio unitario y otra a precio alzado.

Cuadro 3.3

Clasificación del Contrato de Obra Pública		
Diferencias de contratación:	En México, la normativa del contrato de obra pública se ha desarrollado contenida en los siguientes ordenamientos:	
	➤ Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966.	• Artículo 10.- Todos los contratos a que se refiere esta ley deberán celebrarse sobre la base de precios unitarios, permitiéndose ejecutar trabajos por administración a través del contratista, que no excedan del 20% del monto de la obra contratada.
	➤ Ley de Obras Públicas de 1980.	• Artículo 39.- Los contratos de obra pública a que se refiere esta ley, se celebraran a precio alzado o sobre la base de precios unitarios.
	➤ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993.	• Artículo 57.- Para los efectos de esta ley, los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos: sobre la base de precios unitarios o a precio alzado.
	➤ La vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2000.	• Artículo 45.- Para los efectos de esta ley los contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, podrán ser de tres tipos: sobre la base de precios unitarios, a precio alzado y mixto.

Capítulo Primero	Marco Teórico
4. Etapas del Contrato de Obra Pública	

Capítulo Primero

Marco Teórico

4. Etapas del Contrato de Obra Pública

En la actividad relativa al contrato de obra pública se pueden advertir distintas etapas que por sus peculiares características se pueden identificar con facilidad, y sobretodo en su realización se requiere guardar una secuencia lógica para su comprensión.

4.1 La preparación del contrato de obra pública

La celebración de un contrato de obra pública implica la realización de una serie de acciones previas, estas son las etapas de la planeación, la programación, la presupuestación, la autorización de la obra, y la determinación de la forma de ejecución, cuyo examen, un tanto sencillo y muy somero, realizamos a continuación.

4.1.1 Planeación

La obra pública no debe ser producto del capricho y de la improvisación, sino fruto de la previsión derivada de una meditada y cuidadosa planeación que determine fundadamente sus fines, objetivos y metas, sus procedimientos, estrategia y prioridades, en consonancia con el interés público y las necesidades de la comunidad, así como sus características y tiempos de ejecución. En síntesis, la obra pública se debe planear para dirigirla hacia fines, objetivos y metas precisas, acordes con los requerimientos de la población, de la sociedad y del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

En el ámbito federal mexicano, la ley de planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, tiene por objeto regir la planeación nacional del desarrollo —entendiendo por tal, la ordenación racional y sistemática de acciones con el propósito de lograr la transformación del país, conforme a las normas, principios y objetivos establecidos en la Constitución y la Ley—, y dar cauce con ello al quehacer de la administración pública federal. Por su parte, la Ley de Obras Públicas establece:

Art. 17. —En la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

- I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos;
- II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales especiales que corresponda, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y

III. Los objetivos, metas y provisiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación de las entidades federativas.

4.1.2 Programación

La palabra programa tiene diversos significados. Entre otros y para nuestro estudio usamos el de manifestación previa “de lo que se piensa hacer en alguna materia.”⁷⁹

El Plan Nacional de Desarrollo viene a ordenar todos los programas de la federación, sean sectoriales, institucionales, regionales o especiales, los cuales deben elaborarse de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo cuarto de la Ley de planeación, debiéndose observar, según el artículo 22 de dicho ordenamiento, en congruencia con el plan, sin que su vigencia pueda exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, lo que no impide que sus previsiones y proyecciones contemplen un mayor plazo.

Cada año, el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, en los términos del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, debe integrarse, entre otros documentos, con los programas básicos —incluidos los de obra pública— claramente descritos; además, se deben señalar sus objetivos, metas y las unidades responsables de su ejecución, y cuantificar su costo estimado; así como una explicación que justifique tales programas, especialmente los relativos a dos o más ejercicios fiscales; la valoración de ingresos y gastos del ejercicio fiscal para el que se propone y del que esté en curso.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en particular en el:

Art. 19.—Las dependencias y entidades, que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sea por contrato o por administración directa, así como los contratistas con quienes aquellas contraten, observaran las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Las dependencias y entidades, cuando sea el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la adquisición de la propiedad o de los derechos de propiedad incluyendo los derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutaran las obras públicas. En las bases de licitación se precisaran, en su caso, aquellos trámites que corresponderá realizar al contratista.

4.1.3 Presupuestación

Proveniente del francés antiguo *bougegette*, que significa saco o bolsa de viaje, la voz francesa budget —idéntica en inglés, y “presupuesto” en una de sus acepciones en español— se entendió en sus inicios como control de gastos; así se interpretó en Inglaterra en el siglo XVII, en la lucha contra los Estuardo. Más tarde en Francia, tras

⁷⁹ Alonso, Martín, Enciclopedia del idioma, Madrid, Aguilar, 1982, t. III, p. 3408.

la revolución de finales del siglo XVIII, el aumento de los gastos públicos hizo indispensable calcular anualmente los ingresos y egresos del erario para procurar su equilibrio, y se confirió al órgano legislativo la facultad de regular los ingresos y gastos públicos mediante un decreto especial de aprobación del *budget*, también con un sentido de control de gastos, considerado indispensable para el buen ejercicio del gobierno; otro tanto ocurrió luego en otros países europeos y, en 1821, en Estados Unidos al adoptarse el procedimiento del presupuesto.⁸⁰

De sus diversos significados en español, para los efectos de este estudio, entendemos por presupuesto el cálculo anticipado del costo de una obra, o de los gastos de la administración pública y, en general, del Estado, del municipio o de otra institución, toda vez que en materia de finanzas públicas, en México, el presupuesto alude únicamente a la previsión de los gastos del gobierno, ya que la estimación de sus ingresos y de la regulación de los mismos se contienen en la correspondiente Ley de Ingresos.

En México podemos diferenciar tres etapas en la formulación del presupuesto anual de gastos de la federación, es decir: la del presupuesto tradicional, la del presupuesto con orientación programática y la etapa del presupuesto por programas.

4.1.3.1 La etapa del presupuesto tradicional

En rigor, el presupuesto tradicional empleado en México, desde el inicio del uso de esta herramienta y hasta la década de los setenta, únicamente se trataba de un catálogo de partidas o simple previsión de gastos por conceptos, sin vinculación directa a objetivos, metas, ni jerarquización de prelación o prioridades que impedía establecer parámetros para evaluar los efectos del gasto público y medir su grado de efectividad. Bajo este esquema, los titulares de las secretarías y departamentos de Estado solían apresurarse a gastar los fondos autorizados en el presupuesto de egresos de la federación, aun cuando hubieran sido excesivos, a efecto de fundamentar aparentemente sus requerimientos de gasto para el siguiente ejercicio presupuestal, éste modo de gastar el presupuesto mencionado subsistió como herramienta de presupuestación por un periodo muy largo.

4.1.3.2 La etapa del presupuesto con orientación programática

A principios de la década de los setenta, bajo el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez, y derivado de la política de transparencia y ordenamiento de ese sexenio, se dio al presupuesto una orientación programática, como una forma de transición hacia el establecimiento del presupuesto por programas y actividades.

4.1.3.3 La etapa del presupuesto por programas

Con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de diciembre de 1976, quedó oficialmente implantado en México el presupuesto por programación, entendido como herramienta de ejecución de un plan operativo de

⁸⁰ Vid. Rautenstrauch, W y R. Villers, El presupuesto en el control de las Empresas Industriales, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 11.

corto plazo para llevar a cabo las funciones del Estado, que Francisco Vázquez Arroyo explica como:

Un Conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato.⁸¹

Dicha Ley dispuso lo siguiente:

Art. 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrara con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del ultimo ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del ultimo ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso y siguiente;
- VII. Situación de la tesorería al fin del ultimo ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que prevén para el futuro;
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

La constitución de 1824, en la fracción VIII de su artículo 50, facultaba al Congreso General para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

De acuerdo con la fracción III del artículo 44 de la tercera de las leyes de la Constitución centralista de 1836, correspondía exclusivamente al Congreso General, decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

⁸¹ Vázquez Arrollo, Francisco, Presupuesto por programas para el sector público de México, México, UNAM, 1971, p. 21.

La Constitución de 1857, es la primera de las nuestras en referirse al “Presupuesto” de gastos de la Federación, cuya aprobación era facultad del congreso de acuerdo con la fracción VII del artículo 72 de su texto original.

La Constitución de 1917, en la fracción IV del artículo 74 de su texto original, reservó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de *“Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel”*, y conforme a su texto vigente:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que los motiven.

Por otra parte, la propia Constitución en su artículo 126 prohíbe hacer pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto o determinado por ley posterior; acorde con esta disposición constitucional, el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas imponía la obligación, a los servidores públicos responsables de la

adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas y de los servicios relacionadas con las mismas, de verificar que se cuente con la disponibilidad presupuestal correspondiente.

4.1.3.4 Autorización de la obra

La autorización de la obra pública federal de refiere a dos ámbitos: el federal y el local. Para el primero se requiere de ordinario su inclusión previa en el programa de obra pública y en el anteproyecto de presupuesto de la correspondiente dependencia o entidad de la administración pública federal. La aprobación del correspondiente presupuesto de egresos entraña la de obra pública contemplada en él; además, se requerirá contar con los estudios y proyectos, las normas y especificación de construcción.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sólo se podrá licitar, adjudicar o *contratar* obra pública cuando se cuente con la autorización global específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución correspondientes, aun cuando, en los términos del párrafo segundo del artículo 29, excepcionalmente y mediante autorización previa de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto.

En lo relativo a la autorización local de la obra pública federal, el artículo 19 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece la obligación de las dependencias y entidades que realicen obra pública, y de los contratistas con quienes contraten, de cumplir con las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito estatal y municipal; por su parte, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas dispone lo siguiente:

Art. 14. —Las dependencias y entidades, previamente a la realización de la obra pública, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización. Las autoridades competentes deberán otorgar a las dependencias y entidades que realicen obras públicas las facilidades necesarias para su ejecución.

4.1.3.5 Determinación de la forma de ejecución de la obra pública

En principio, la obra pública puede realizarse a través de diversas formas de gestión, dichas formas son, por administración directa, por contrato de obra pública, por proyecto extra presupuestal de inversión, la concesión de obra pública y el contrato de comodato, a las cuales nos referimos con algún detalle en el Capítulo Primero de esta investigación, por lo que a él nos remitimos para no ser reiterativos.

La ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas únicamente admite dos de tales formas de gestión, sin contemplar la mezcla de ambas, al disponer en su artículo 56, que las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa. Obviamente, antes de iniciar la ejecución de la obra pública habrá de definirse su forma de gestión.

4.2 La adjudicación del contrato de obra pública

Las alternativas posibles para la adjudicación del contrato de obra pública, son de dos formas básicas de selección del contratista: la adjudicación directa y la licitación - *que puede ser pública o cerrada*-, por lo que no abundaremos en ello; sin embargo, habremos de hacer hincapié en que ha perdido vigencia la antigua idea de adjudicar el contrato de obra pública a quien ofrezca el precio más bajo, porque, como explica Víctor Mendoza, quien fue en España director general del Patrimonio del Estado.

... al Estado no le interesan las obras baratas ni los contratos de ventaja, ya que éste aparente beneficio se logra siempre a costa de la calidad de las obras (y por tanto, del servicio público que han de prestar) o de la salud de las empresas contratantes, cuyo desarrollo técnico, financiero y económico es el Estado el primer interesado en promover.⁸²

4.3 Elementos y requisitos del contrato de obra pública

El contrato de obra pública, como todo contrato administrativo, se compone de ciertos elementos sin los cuales no puede existir, razón por lo que se les conoce como “elementos esenciales”, dentro de los cuales podemos distinguir los elementos básicos y los presupuestos, ya que la existencia de los primeros implica también la de los segundos, y al hablar de los elementos y requisitos del contrato administrativo, al que nos referiremos, únicamente reiteramos los siguientes señalamientos en torno a los elementos esenciales y a los requisitos indispensables del contrato de obra pública.

4.3.1 Elementos esenciales

Así como en cualquier contrato administrativo, el contrato de obra pública contiene elementos esenciales básicos, estos son el consentimiento y el objeto; los elementos esenciales que están implícitos o presupuestos en los anteriores son tres: los sujetos, la causa y la finalidad, y tenemos el primero de ellos, implícito en el consentimiento; los otros dos, están presupuestos en el objeto del contrato.

4.3.2 Requisitos indispensables

Por lo que se refiere a los requisitos del contrato de obra pública, debemos entenderlos como condición necesaria para su validez; entre otros, podemos referirnos a la manifestación del consentimiento, el ejercicio de la función administrativa por parte de la dependencia o entidad pública contratante, la existencia de partida presupuestal que soporte la erogación que implica el pago de las obligaciones a cargo de la administración pública contratante, el plazo de ejecución o entrega y, en ciertos casos, la propuesta de licitación, las bases de licitación o pliego de condiciones, y las garantías que debe otorgar el contratante para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

⁸² Tomado de Ariño Ortiz, Gaspar, La Reforma de la Ley de Contratos del Estado, Madrid, Unión Editorial, 1984, p. 62.

4.4 Las garantías del contrato de obra pública

Para garantizarle a la dependencia o entidad de la administración pública el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista en el contrato de obra pública, y para que asegure, en su caso, la devolución del anticipo o el pago de las sanciones que se le impongan derivado de irregularidades durante el proceso de ejecución de los trabajos, se establece en la legislación respectiva un conjunto de disposiciones orientadas a satisfacer tal propósito.

4.4.1 Rubros de Garantía

En la Ley y el Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se contempla un grupo de garantías encaminado a asegurar la correcta ejecución y terminación de la obra pública contratada, con apego a los términos pactados en el contrato; estas garantías en conjunto están destinadas a la atención de los siguientes rubros: primero, respecto de los anticipos, segundo del cumplimiento del contrato y tercero de garantizar la posible reparación de vicios ocultos derivados de la mala calidad en los trabajos.

4.4.1.1 Garantía de anticipos

De conformidad con el artículo 48, fracción I de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por los anticipos que, en su caso, reciban los contratistas deberá constituirse una garantía por la totalidad de su monto, dentro de un plazo de 15 días naturales siguientes a la fecha en que el contratista reciba copia del fallo de adjudicación del contrato.

4.4.1.2 Garantía de cumplimiento

El mismo artículo 48 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas prevé que, los contratistas que celebren contratos de obra pública deberán garantizar el cumplimiento de los mismos, dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que reciban copia del fallo de adjudicación, aun cuando el mismo numeral, en su penúltimo párrafo, establezca la posibilidad de que tratándose de los contratos de obra pública a que se refieren los artículos 42, fracciones IX y X, y 43 de la propia ley, el servidor público facultado para firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrán exceptuar al contratista de presentar dicha garantía de cumplimiento.

4.4.1.3 Garantía de saneamiento de vicios ocultos

El saneamiento de los vicios ocultos de la obra pública se traduce en la obligación del contratista de responder de la posesión o aprovechamiento útil de la obra contratada, lo que no se logra cuando los vicios ocultos son de tal magnitud o gravedad que hacen impropia la obra, o parte de ella, para los usos a que se le destina, o dificultan de tal manera dicho uso; a este respecto, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas previene:

Art. 66.- Concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable.

Los trabajos se garantizarán dentro de un plazo de doce meses por el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, por lo que previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas a su elección, deberán constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de los trabajos, presentar carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de los trabajos, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.

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

Los contratistas, en su caso, podrán retirar sus aportaciones en fideicomiso y los respectivos rendimientos, transcurridos doce meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta de crédito irrevocable, según sea el caso.

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

4.4.2 Tipos de garantía

En relación con los contratos de obra pública, los ordenamientos jurídicos que en México regulan la materia en el ámbito federal prevén como tipos o formas de garantía, la fianza, la carta de crédito irrevocable y el fideicomiso.

4.4.2.1 La fianza

La fianza otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada era el tipo de garantía requerido por el reglamento de la Ley de Obras Públicas respecto de los anticipos (artículo 25) y para el cumplimiento del contrato, así como para el saneamiento de los vicios ocultos (artículo 26).

4.4.2.2 La carta de crédito irrevocable

Como hemos visto, entre las alternativas previstas por el artículo 66 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para garantizar durante un plazo de doce meses, contados a partir de la recepción de la obra, el cumplimiento de la obligación de responder de los defectos que resulten de la obra mal ejecutada, de sus vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que el contratista haya incurrido, en los términos consignados en el contrato de obra pública celebrado y en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, figura la carta de crédito irrevocable, modalidad de crédito regulada por la Ley General de Títulos y Operaciones de crédito que, al respecto, dispone lo siguiente en sus artículos:

Art. 311. Las cartas de crédito deberán expedirse a favor de persona determinada y no serán negociables, expresarán una cantidad fija o varias cantidades indeterminadas, pero comprendidas en un máximo cuyo límite se señalará precisamente.

Art. 315. El que expida una carta de crédito quedará obligado hacia la persona a cuyo cargo la dio, por la cantidad que ésta pague en virtud de la carta, dentro de los límites fijados en la misma.

Art. 316. Salvo convenio en contrario, el término de las cartas de crédito será de seis meses, contados desde la fecha de su expedición. Pasado el término que en la carta se señale o transcurrido, en caso contrario, el que indica este artículo, la carta quedará cancelada.

4.4.2.3 El fideicomiso

Otra de las alternativas previstas por el artículo 66 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para garantizar el saneamiento de los vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que haya incurrido, en los términos señalados en el contrato y en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, es el fideicomiso.

De acuerdo con el artículo 436 de la Ley General de Títulos y Operaciones de crédito, en virtud del fideicomiso, el fideicomitente *-en este caso el contratista-* destina ciertos bienes *-para el caso, recursos líquidos por el equivalente al 5% del monto total ejercido en la obra, que deberán invertirse en instrumentos de renta fija-* a un fin lícito determinado *-como sería para garantizar el saneamiento de los vicios ocultos de la obra pública de que se trate y el cumplimiento de cualquier otra responsabilidad en que haya incurrido el contratista respecto del contrato-* encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Precisando de conformidad con el artículo 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de crédito, solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la ley General de Instituciones de crédito.

4.5 La ejecución de la obra pública contratada

El contratista es el único responsable de la ejecución de la obra pública contratada, dado el carácter *intuitu personae* que reviste el contrato respectivo, y en los términos del artículo 77 de la ley de Obras Públicas y servicios Relacionados con las Mismas, deberá respetar las disposiciones contenidas en los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, incluidas las disposiciones que en materia de construcción rijan en el ámbito estatal y municipal. Las responsabilidades, así como los daños y perjuicios que deriven de su inobservancia, serán a cargo del contratista.

4.5.1 Supervisión de los trabajos y autorización de estimaciones

Es necesario que para la etapa de ejecución de la obra, la administración pública contratante deberá establecer con anterioridad, la residencia de supervisión, la que además tendrá bajo su responsabilidad directa la vigilancia, control y revisión de los

trabajos, así como la aprobación de las estimaciones presentadas por el contratista (artículo 53 de la Ley).

4.5.2 Iniciación de los trabajos

Para la fecha prevista en el contrato de obra respectivo y de acuerdo con el programa de obra, deberá iniciarse la ejecución de los trabajos, para cuyo efecto la dependencia o entidad contratante habrá de poner a disposición del contratista el o los inmuebles en que debe realizarse, de lo contrario deberá prorrogar en igual termino el plazo convenido para la terminación de los trabajos (artículo 52 de la Ley).

4.5.3 Presentación de estimaciones

El contratista presentara a la contratante las estimaciones de trabajos ejecutados a más tardar por periodos mensuales, anexando la documentación que justifique su pago, mismas que deberá liquidar la contratante, bajo su responsabilidad, dentro de un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que las reciba el residente de supervisión de la obra; si hubiera diferencias técnicas o numéricas y que quedaran pendientes, deberán resolverse y, en su caso, incorporarse en la siguiente estimación (artículo 54 de la LOPSRM).

4.5.4 Ajuste de Costos

El posible aumento o reducción de costos de trabajos aun no realizados de acuerdo con el programa convenido, derivado de circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, deberá ser resultado de la revisión de los costos, atendiendo al procedimiento pactado por las partes en el contrato respectivo; el ajuste correspondiente deberá sujetarse a lo dispuesto en los artículos 57 y 58 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y constar por escrito (artículo 56 de la ley).

4.5.5 Pago de interés

La falta de cumplimiento oportuno en el ajuste de costos y en el pago de estimaciones obligara a la dependencia o entidad contratante, a solicitud del contratista, a pagarle gastos financieros a una tasa igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prorroga para el pago de créditos fiscales. Tratándose de pagos en exceso recibidos por el contratista, este, además de reintegrar lo pagado en exceso, deberá cubrir intereses calculados a la tasa señalada (artículo 55 de la ley).

4.5.6 Suspensión de la Obra

Por causa justificada, la administración pública contratante podrá suspender parcial o totalmente la obra contratada, a cuyo efecto, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades designaran a los servidores públicos que podrán ordenar la suspensión (artículo 60 de la ley).

Siempre se disponga la suspensión por causa imputable a la dependencia o entidad, esta deberá pagar, además de los trabajos ejecutados, los gastos no recuperables, a condición de que sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato respectivo (artículo 62, fracción I de la ley).

En los términos de la fracción IV del artículo 62 de la ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá optar por no ejecutarlos. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, deberá solicitarla a la dependencia o entidad, quien determinara lo conducente dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación del escrito respectivo; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente, pero si la dependencia o entidad no contesta en dicho plazo, se tendrá por aceptada la petición de contratista.

4.6 La recepción de la obra pública contratada

Terminada la obra, el contratista lo deberá hacer del conocimiento de la dependencia o entidad correspondiente, a efecto de que esta verifique si los trabajos respectivos quedaron concluidos dentro del plazo pactado en el contrato, hecho lo cual la contratante procederá a su recepción física, para lo cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, contara con un plazo de quince días naturales, mediante el levantamiento del acta correspondiente, quedando los trabajos bajo su responsabilidad. El reglamento de la Ley de Obras Públicas, en su artículo 137 señala como contenido mínimo del acta de recepción:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levante;
- II. Nombre y firma del residente de obra y del supervisor de los trabajos por parte la dependencia o entidad y del superintendente de construcción por parte de la contratista;
- III. Descripción de los trabajos que se reciben;
- IV. Importe contractual, incluyendo el de los convenios modificatorios;
- V. Periodo de ejecución de los trabajos, precisando las fechas de inicio y terminación contractual y el plazo en que realmente se ejecutaron, incluyendo los convenios;
- VI. Relación de las estimaciones o de gastos aprobados a la fecha, así como las pendientes de autorización;
- VII. Declaración de las partes de que se entregan los planos correspondientes a la construcción final, así como los manuales e instructivos de operación y mantenimiento correspondientes y los certificados de garantía de calidad y funcionamiento de los bienes instalados, y

VIII. Constancia de que el archivo de documentos derivados de la realización de los trabajos, fue entregado a la residencia de obra o a la supervisión por parte del contratista.

En el acto de entrega física de los trabajos, el contratista exhibirá la garantía prevista en el artículo 66 de la Ley.

4.7 La terminación del contrato de obra pública

Como todo lo que empieza termina, el contrato de obra pública termina también, tras haber cobrado vida con su celebración; más lejos de extinguirse siempre de manera normal por su cabal cumplimiento, en ocasiones concluye por otras causas, como pueden ser el interés público, los vicios de contratación, el incumplimiento de obligaciones durante la ejecución del contrato, la desaparición del objeto o imposibilidad de cumplirlo, la muerte o quiebra del contratista, y el mutuo consentimiento, que dan lugar a la terminación anticipada y anormal del contrato, bajo distintas figuras jurídicas, como la revocación, la rescisión unilateral y la rescisión convenida.

4.7.1 Cumplimiento de las obligaciones contractuales

Cumplido el objeto del contrato de obra pública y no existiendo obligaciones insolutas a cargo de las partes contratantes, por haber quedado todas cumplidas, el contrato se tiene por terminado, lo que no puede ocurrir antes del plazo de doce meses a partir de la recepción de la obra, durante el cual el contratista esta obligado a responder de los vicios ocultos de la misma.

4.7.2 La revocación.

No existe consenso en la doctrina, como tampoco en la legislación y en la jurisprudencia, para precisar lo que se entiende por revocación del contrato de obra pública, pues se emplea para referirse a la terminación anticipada del contrato, lo mismo por causa de interés público que por vicios en la celebración del contrato, caso en el que con más propiedad se habla de anulación. Respecto de la primera de estas causas, Miguel S. Marienhoff afirma:

La extinción de un acto administrativo por razones de “oportunidad”, “merito” o “convivencia”, es decir para satisfacer requerimientos del interés público, se efectúa mediante “revocación por razones de oportunidad, merito o convivencia” lo cual, por principio, constituye actividad propia de la Administración Pública.⁸³

Por lo que la revocación o anulación por vicios en la celebración del contrato de obra pública, recuérdese que la celebración del mismo se sujeta a un procedimiento de derecho público cuya inobservancia conlleva vicios de ilegitimidad que de referirse a aspectos esenciales para su válida existencia, y dan lugar a su eliminación del mundo jurídico, lo cual se logra mediante su nulidad. El contrato se ve gravemente viciado cuando no se satisfacen los requisitos indispensables para su validez y

⁸³ Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo, op. Cit., t II, p, 570.

eficacia; cuando ello ocurre, la consecuencia derivada de tales vicios debe ser la anulación o declaración de la nulidad del contrato.

Los vicios relativos a la “*voluntad*” y a los “*elementos*” del contrato de obra pública, y en general del contrato administrativo, se conocen como “*vicios de ilegitimidad*”, y en casos graves traen como consecuencia su nulidad.

4.7.2.1 Vicios Relativos a la voluntad.

El consentimiento o acuerdo de voluntades de la administración pública y de su contratista es un presupuesto insustituible y *sine qua non* del contrato administrativo en general, sin que sea excepción el de obra pública, por lo que debe existir jurídicamente, es decir, debe expresarse y exteriorizarse, en este caso por las partes contratantes, de lo contrario no podrá existir en el mundo jurídico. Aun cuando existiera, la declaración de voluntad de celebrar un contrato de obra pública puede viciarse por error, dolo o violencia, entre otros factores de distorsión.

4.7.2.2 Vicios relativos a los elementos del contrato.

Estaremos frente a vicios relativos a los elementos del contrato de obra pública cuando estos se refieran, entre otros temas, a la competencia de la administración pública contratante, a la capacidad del contratista o a la certeza y a la licitud del objeto motivo del contrato.

4.7.2.3 La rescisión.

Como acabamos de decirlo, tanto en la doctrina como en la legislación y en la jurisprudencia se suele confundir la rescisión con algunas de las formas de la revocación, pudiendo la primera ser unilateral o bilateral, según la promueva uno de los contratantes o ambos; y administrativa o judicial, conforme al carácter administrativo o judicial del órgano del poder público que la determine.

A este respecto, el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a rescindir administrativamente los contratos de obra pública, en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, facultándoles también a dar por terminados anticipadamente dichos contratos cuando ocurran razones de interés general (artículo 60), lo que equivaldría a una revocación virtual; y en su artículo 62, la ley de referencia establece las reglas que deberán observarse en la suspensión, rescisión administrativa o terminación anticipada del contrato de obra pública.

Cuadro 4.1

Etapas del Contrato de Obra Pública		
La preparación del contrato de obra pública:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de planeación de 1983. ➤ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2000. 	<p>Planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regir la planeación nacional del desarrollo y dar cause con ello4. al quehacer de la administración pública federal. • Artículo 17.- En la planeación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades...
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan nacional de desarrollo. ➤ El proyecto de presupuesto de egresos de la federación. 	<p>Programación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordena todos los programas, sean sectoriales, institucionales, regionales o especiales de la federación. • Debe integrarse entre otros documentos con los programas básicos, incluidos los de obras públicas, claramente descritos.
	<p>En México diferenciamos tres etapas en la formulación del presupuesto anual de gastos de la federación.</p> <p>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976, se implanta en México el presupuesto por programas.</p>	<p>Presupuestación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto tradicional.- Desde sus inicios y hasta los 70s, era un catalogo de partidas o simple previsión de gastos por concepto. • Presupuesto con orientación programática.- De orientación programática como forma de transición hacia el presupuesto por programas y actividades. • Presupuesto por programas.- conjunto de programas y proyectos con sus respectivos costos de operación.

Cuadro 4.2

Etapas del Contrato de Obra Pública		
Preparación del contrato de obra pública:	Autorización de la obra pública. Se refiere a dos ámbitos:	<ul style="list-style-type: none"> • Federal.- se requiere la inclusión previa en el programa de obra pública y en el anteproyecto de presupuesto de la dependencia o entidad de la administración pública federal. Se requiere contar con los estudios, proyectos, las normas y especificaciones de construcción. • Local.- es obligación cumplir con las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción, rijan en el ámbito estatal y municipal.
	Determinación de la forma de ejecución de la obra pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 56 de la LOPSRM.- las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa.
Adjudicación del contrato de obra pública	Las alternativas posibles son dos formas básicas: la adjudicación directa y la licitación.	<ul style="list-style-type: none"> • Adjudicación directa.- Se le asigna el contrato a una contratista (por causas determinadas). • Licitación.- Pública nacional o internacional. Y cerrada o restringida a cuando menos tres participantes.
Elementos y requisitos del contrato de obra pública:	Se compone de: elementos esenciales y requisitos indispensables.	<ul style="list-style-type: none"> • Los elementos esenciales son: el consentimiento y el objeto. • Los requisitos indispensables son: la manifestación del consentimiento, el ejercicio de la función administrativa del ente público, la existencia de partida presupuestal, el plazo de ejecución y en ciertos casos: la licitación, las bases y las garantías.
Garantías del contrato de obra pública	Para garantizar a la dependencia o entidad el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista respecto del anticipo, cumplimiento y vicios ocultos.	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipo: para garantizar la correcta aplicación o devolución del mismo. fianza por la totalidad de su monto. • Cumplimiento: garantizar el cumplimiento de los trabajos mediante una garantía o fianza. • Vicios ocultos: para responder por trabajos mal ejecutados o defectos que resulten de la mala calidad, se constituirá garantía o fianza.
Tipos de garantía:	En relación con los contratos de obra pública se prevén tres formas: la fianza, la carta de crédito y el fideicomiso	<ul style="list-style-type: none"> • La fianza: otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada. • La carta de crédito irrevocable: expedida a favor de una contratista o persona determinada, no será negociable y expresara una cantidad fija. Se regula por la ley de títulos y operaciones de crédito. • El fideicomiso: el contratista destina recursos líquidos por el 5%, invertido en instrumentos de renta fija en una institución fiduciaria (ley de títulos y operaciones de crédito)). determinada.

Cuadro 4.3

Etapas del Contrato de Obra Pública		
Ejecución de la obra	El contratista es el único responsable de la ejecución de la obra, dado el carácter intuitu personae que reviste el contrato.	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá respetar las disposiciones contenidas en los reglamentos y ordenamientos que en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, rijan en el ámbito estatal y municipal.
	➤ Supervisión de los trabajos y autorización de estimaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública contratante establece la residencia de supervisión, para la vigilancia y control.
	➤ Presentación de las estimaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • El contratista presenta las estimaciones de los trabajos ejecutados con la documentación que justifique su pago a más tardar en periodos mensuales.
	➤ Ajuste de costos.	<ul style="list-style-type: none"> • El posible aumento o reducción de costos de trabajos aun no realizados de acuerdo con el programa convenido y pactado en el contrato, deberá sujetarse a lo dispuesto en los artículos 57 y 58 de la LOPSRM y constar por escrito.
	➤ Pago de interés.	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de cumplimiento oportuno en el pago de las estimaciones. (gastos financieros a solicitud del contratista.
	➤ Suspensión de la obra	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública contratante, podrá suspender parcial o totalmente la obra contratada por causa justificada (Art. 60 LOPSRM)

Cuadro 4.4

Etapas del Contrato de Obra Pública		
Recepción de la obra.	Terminada la obra el contratista lo debe comunicar a de la dependencia o entidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Para que ésta verifique si los trabajos respectivos quedaron concluidos dentro del plazo pactado en el contrato.
Terminación del contrato.	Termina por su cabal cumplimiento o por vicios (terminación anticipada y anormal del contrato, bajo las figuras jurídicas, de la revocación, la rescisión unilateral y la rescisión convenida).	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplidas las obligaciones contratadas. • Por interés público, incumplimiento, vicios, imposibilidad, muerte o quiebra del contratista y el mutuo consentimiento
	La revocación del contrato de obra pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Es la terminación anticipada, por causa de interés público o por vicios en la celebración del contrato.
	Vicios en el contrato de obra pública:	<ul style="list-style-type: none"> • Vicios Relativos a la voluntad: puede viciarse por error, dolo o violencia. • Vicios relativos a los elementos del contrato. competencia de la contratante, a la capacidad del contratista o a la certeza y licitud del objeto motivo del contrato.
	La rescisión administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> • En caso de incumplimiento de las obligaciones del contratista, por razones de interés general; (Art. 62 LOPSRM)

Capítulo Segundo	Marco Jurídico
1. Evolución del Marco Jurídico De la Obra Pública	

Capítulo Segundo

Marco Jurídico

1. Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública

Como vamos a analizar en este apartado de la investigación relacionado con la evolución de todo el marco jurídico del contrato y la obra pública, la regulación jurídica del contrato administrativo en general es de aparición tardía en México; en el caso concreto del contrato de obra pública tiene su fundamento en la Constitución de 1917, cuyo texto original dispuso en los artículos 126 y 134 lo siguiente:

Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior.

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

Mas, como se nota en la actualidad, tan breves y lacónicas disposiciones fueron incapaces de corregir la corrupta y nefasta cultura del *contratismo* y del soborno, de cuya magnitud, nos podemos dar idea con las escandalosas utilidades logradas por el contratista más beneficiado del periodo del Porfiriato, nos referimos al ingles *Weetman Dickinson Pearson*, quien con su empresa constructora la *S. Pearson & Son LTD*, llego a ser considerado en aquella época como el contratista favorito del Presidente Porfirio Díaz, quien realizo diversas e importantes obras públicas en México, como es el caso de la obra del *gran canal del desagüe*, *las obras del ferrocarril de Tehuantepec* y *las obras del puerto de Veracruz* entre otras.

La legislación secundaria encargada de regular el contrato administrativo en general y el de la obra pública en particular, tuvo un desarrollo raquítico y lento, ya que por décadas se abstuvo de dictar normas para "*subastar*" los contratos de obras públicas, y prácticamente se redujo a establecer la competencia para la construcción de obra pública y la facultad de autorizar los contratos respectivos, a través de las leyes orgánicas de las Secretarías de Estado publicadas sucesivamente en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Abril y 31 de Diciembre de 1935, el 30 de Diciembre de 1939, el 13 de Diciembre de 1946 y el 24 de Diciembre de 1958; luego aparecerían disposiciones aisladas en otros ordenamientos legales.

Tubo que transcurrir casi medio siglo, después de la promulgación de la Constitución de 1917, para que la legislación secundaria se ocupara de reglamentar de manera incipiente su artículo 134 constitucional, a través de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, del 4 de Enero de 1966, por lo que antes de su vigencia, el control de los contratos de la obra pública fue mínimo y estuvo previsto, como antes se dijo, en disposiciones aisladas contenidas en diversas Leyes, entre otras, las orgánicas relativas a las Secretarías y Departamentos de Estado, en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, ambos ordenamientos de Diciembre de 1935; en los presupuestos y en las Leyes anuales de ingresos, en la Ley del Servicio de Inspección Fiscal del 13 de Abril de 1936, y en

la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de Diciembre de 1947.

La reforma y Adición del artículo 134 constitucional, del 28 de Diciembre de 1982 no tiene, para el Contrato de Obra Pública, la relevancia que se advierte respecto de los contratos de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles del sector público, porque la *subasta* obligatoria del primero ya estaba dispuesta en el texto original del artículo cuya reforma obliga a *licitar* -no a *subastar*- uno y otros, por tanto en la actualidad debemos licitar todos los contratos de obra pública, veamos lo dispuesto en dicho artículo:

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

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

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

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

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

1.1 Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado

Como es menester precisar, fueron cuatro las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, mismas que se publicaron el 31 de diciembre de 1935, el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, y el 24 de diciembre de 1958.

1.1.1 Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935

Para atender los asuntos del orden administrativo de la Federación, la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de diciembre de 1935, consideraba la existencia de ocho Secretarías y siete Departamentos; el grueso de la obra pública se atribuía, en los términos de la fracción X de su artículo 8º, a la aun Secretaría de Comunicaciones y Transportes, misma que debía realizar:

- a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federal.

- b) Construcción de caminos directamente por la Federación.
- c) Construcción de caminos en colaboración con los Estados.
- d) Conservación de caminos nacionales.
- e) Concesiones para construcción y explotación de caminos.
- f) Concesiones para construcción y explotación de puentes.
- g) Las que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sean costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares.
- h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico, en el ramo de guerra.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 7º de la ley en comento, quedaba a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento, todo lo referente a obras de captación y derivación de aguas nacionales y a riego, desecación y mejoramiento de los terrenos.

De igual manera, de acuerdo con lo establecido en las fracciones XII y XIII de la referida Ley, era competencia de la Secretaría de Guerra y Marina, la construcción y reparación de fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares destinados al ejército o armada nacionales, así como la construcción de arsenales y diques para la armada nacional.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta primera Ley le confirió implícitamente no solo la *autorización de actos y contratos* de los que derivaran derechos u obligaciones para el Gobierno Federal, sino además el control interno de la Administración Pública Federal, al incluir en su competencia lo relativo a presupuesto federal, de bienes nacionales y nacionalizados, inspección y policía fiscales, contabilidad general de la Federación, glosa de egresos e ingresos federales, medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la Federación, crédito público, deuda pública, moneda, Banco de México, instituciones de crédito, instituciones de seguros y fianzas, crédito agropecuario, y pensiones civiles.

1.1.2 Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939

Esta Ley, no varió en esencia la distribución de competencia en materia de *obra pública*, y aunque convirtió a la Secretaría de Guerra y Marina en la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Departamento de Marina Nacional *-a las que atribuyo la competencia en materia de obra pública militar-* mantuvo el control interno de la administración en general, y de la *contratación de la obra pública en particular*, asignado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.1.3 Tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946

La tercera versión de esta Ley, creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección

Administrativa, que vino a compartir las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del control de la Administración Pública, al disponer lo siguiente:

Artículo 15.- Corresponderá a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la *celebración de actos y contratos de obras de construcción* que se realicen por cuenta del Gobierno Federal; de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal; con la vigilancia en la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de su competencia realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

En lo correspondiente a la competencia en materia de *obra pública*, esta Ley, creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, a la que, en los términos de su artículo 10, encomendó la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de agua potable y defensa contra inundaciones, ya fuera directamente o en cooperación con las autoridades locales o los particulares -antes que fuese de la competencia de la Secretaría de Agricultura- dejando el grueso de *la obra pública civil* a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (artículo 11).

1.1.4 Cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958

La cuarta Ley, de acuerdo con sus últimas reformas, contaba dentro de un total de diecisiete, con cuatro nuevas Secretarías: de la Presidencia, *Obras Públicas*, Reforma Agraria y Turismo; y con un solo departamento: el del Distrito Federal.

En lo concerniente a la *obra pública*, le atribuía la de carácter militar, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, en sus respectivos ámbitos de competencia; en tanto que la de carácter civil -*a excepción hecha de la relativa a la construcción y conservación de las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y de las obras hidráulicas derivadas de tratados internacionales*- se asignaban a la Secretaría de Obras Públicas, a la que en los términos de su artículo 11, correspondía:

I.- Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta Ley a otras dependencias;

II.- Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o de interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias;

III.- Conservar directamente o controlar y vigilar la conservación, en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso o aprovechamiento en que intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los estados de la Federación y con los municipios, o con empresas o particulares mexicanos;

IV.- Establecer las bases y normas, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra;

V.- Construir y conservar los caminos federales;

VI.- Construir y conservar los puentes federales, incluso los internacionales;

VII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

VIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de éste genero;

IX.- Construir vías férreas de jurisdicción federal;

X.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar;

En la Ley en comento, el control interno de la Administración Pública en general, y de la contratación de *obra pública* en particular, resulto fortalecido en apariencia, en lo relativo a la Administración Paraestatal, habiéndose encomendado de manera mancomunada a tres Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia - de nueva creación-, y del Patrimonio Nacional, que sustituyo a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

De tal suerte que, en los términos del artículo 6º de ésta Ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondió lo dispuesto en las fracciones:

VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requieren el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las Leyes respectivas;

IX. Autorizar los *actos y contratos* de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento de Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los casos previstos por ésta misma Ley;

X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley en comento, a la Secretaría del Patrimonio Nacional correspondía:

I.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o departamento de Estado.

II.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

En cuanto a la Secretaría de la Presidencia, entre sus facultades se incluyeron, en el artículo 16 de dicha Ley, las de:

I.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

II.- *Planear obras*, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

III.- Coordinar los programas de inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

1.2 Ordenamientos Jurídicos Expedidos antes de 1966

La regulación de la contratación de la *obra pública*, aparte de la contenida en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, antes de la expedición de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de enero de 1966, consistió en disposiciones aisladas contenidas en *diversos ordenamientos jurídicos*, de los cuales comentamos a continuación los más importantes.

1.2.1 Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935

Esta Ley, mantuvo su vigencia durante cuarenta y un años; luego fue abrogada por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de diciembre de 1976.

En materia de *contratación de obra pública*, esta Ley, en la fracción VI de su artículo 1º, facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a:

Examinar en su aspecto legal y autorizar dentro de los límites presupuestales y, demás actos que impongan obligaciones pecuniarias para el Estado.

Y en su artículo 36 se reiteraba:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público examinará y autorizará los *actos y contratos que impliquen el gasto de fondos públicos*, que se comprometa el crédito público, que afecten bienes de la propiedad federal o que estén simplemente al cuidado del Gobierno.

1.2.2 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el capítulo V de su título segundo, el Reglamento en cuestión establecía un procedimiento para la *autorización de los contratos*, en los siguientes términos:

Art. 130.— La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Egresos, intervendrá y autorizará los *contratos* a que se refiere el artículo 1º fracción VI de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, limitando su intervención a los siguientes puntos:

Art. 132. Previamente a la celebración de los *contratos concertados* por las Dependencias, que impliquen gastos de fondos federales, la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección General de Egresos, certificará:

- a) Que en el Presupuesto de Egresos exista partida destinada precisamente al objeto que persigue el contrato;
- b) Que el saldo de dicha partida sea suficiente para cubrir los compromisos que se contraen en virtud del contrato.

Art. 133.- Las dependencias federales que soliciten la certificación a que se refiere el artículo anterior, remitirán en ocho tantos los contratos relativos.

Art. 134. Si fuere de expedirse la certificación, por encontrarse reunidos los requisitos señalados en el artículo 132 y si no hubiere ninguna observación que formular por algún otro de los conceptos señalados en el artículo 130, la Dirección General de Egresos remitirá el contrato a la oficina de Inspección Fiscal para que sea revisada la parte técnica en lo relativo a precio, costes, especificaciones y programa de trabajos, y lo devuelva a la propia Dirección.

Art. 135.- Devuelto el contrato por la Oficina de Inspección Fiscal, sin ninguna observación, se autorizarán todos los tantos, distribuyéndose en la siguiente forma:

Un ejemplar se reservará para el expediente; dos se enviarán a Inspección Fiscal; uno se remitirá a la Tesorería de la Federación cuando deba garantizarse el cumplimiento de la operación; y los cuatro restantes se devolverán a la dependencia de origen para su cumplimiento, entregándose el original con las estampillas de la Ley al contratista y el duplicado se acompañará a la orden de pago respectiva.

Art. 136.- Si la Dirección General de Egresos estimare que deben formularse objeciones al contrato, hará saber a la dependencia respectiva, que se suspende la expedición del certificado, comunicándole las objeciones formuladas.

Art. 137.- Si la dependencia federal correspondiente contestare las objeciones, rebatiéndolas, la Secretaría de Hacienda determinará en forma definitiva si debe aprobarse o no el contrato, expidiendo el certificado respectivo.

Art. 138.- Cuando alguna obra o reparación se ejecute por administración sin que medie contrato, las órdenes de pago deberán acompañarse con un presupuesto detallado de la obra, con especificación de precios y visado por Inspección Fiscal, debiendo manifestarse en las propias órdenes, que los pagos se harán con intervención del Delegado de Inspección Fiscal que al efecto se designe.

1.2.3 Leyes de Ingresos del Erario Federal de 1934, 1935 y 1936

Las Leyes anuales de ingresos de la Federación también contuvieron, en mayor o

menor medida, disposiciones reguladoras de la *contratación de obra pública*; por ejemplo, la Ley de Ingresos del Erario Federal de 1936, publicada en diciembre de 1935, reprodujo literalmente en su artículo 14 la disposición del artículo de igual numeral de la Ley homónima para el año de 1935, publicada una año antes, el 31 de diciembre de 1934, que establecía:

Art. 14.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, previamente al otorgamiento de *los contratos o convenios* que pretendan celebrar, en los que se afecte un ingreso federal, se especifique una reducción en su monto, se conceda alguna franquicia o en cualquier otra forma se pretenda modificar la aplicación de alguna o algunas disposiciones fiscales aplicables, *someterán las cláusulas relativas del contrato o convenio* a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que las examinará a efecto de comprobar que no pugnan con lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, sus disposiciones reglamentarias o alguna otra de las disposiciones fiscales en vigor, ni afectan la economía nacional.

La falta de aprobación de esas cláusulas por parte de la Secretaría de Hacienda, será causa de *nulidad* de los contratos.

1.2.4 Los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación de 1945

Aun cuando de manera indirecta, los decretos de autorización de los respectivos presupuestos anuales de egresos de la Federación contribuyeron también a la *regulación jurídica de la contratación de obra pública*; por ejemplo, en su parte relativa, el Decreto que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1945, de diciembre de 1944, dispuso:

Art. 5º. Será causa de responsabilidad de los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, conforme al artículo 111 constitucional, contraer compromisos fuera de las limitaciones de sus presupuestos y en general acordar erogaciones en forma que no permita, dentro del monto autorizado a las partidas respectivas, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal; así como del Secretario de Hacienda y Crédito Público autorizar los compromisos y erogaciones que por este artículo se prohíben.

1.2.5 La Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1936

Publicada el 13 de Abril de 1936, esta Ley, atribuyó el servicio de inspección fiscal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y determinó como objeto de tal inspección, vigilar, mediante el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del gobierno federal, incluyendo en la fracción III de su artículo 4º, dentro de la materia de inspección fiscal lo siguiente:

Vigilar que los actos que se lleven a cabo con motivo del manejo de fondos, valores o bienes de la federación, o de los que estén bajo su administración o guarda, se ajusten en cada caso, a las Leyes respectivas.

La Ley en comento, aportó disposiciones trascendentes para la vigilancia y control de los *contratos de obra pública*, que a esa fecha eran muy poco regulados, según se aprecia de lo dispuesto en sus artículos siguientes:

Art. 29.- Las intervenciones de inspección fiscal se efectuarán con relación a los actos siguientes:

II. Actos y contratos relacionados con las obras de construcción, reparación e instalación que se lleven a cabo por cuenta del Gobierno Federal.

III. Entrega de las obras de construcción, instalación y reparación que se lleven a cabo por el Gobierno Federal.

Art. 34.- Los actos y contratos del gobierno federal, relacionados con la ejecución de obras de construcción, instalación y reparación, se someterán al examen de la inspección fiscal, previamente a su autorización.

La intervención de la inspección fiscal tendrá por objeto revisar la parte técnica en lo relativo a precios, costes, especificaciones y programas de trabajos.

Art. 35.- La intervención a que se refiere el artículo anterior, se llevará a cabo en los casos y conforme a las reglas que establezcan las disposiciones reglamentarias de esta Ley, además de lo cual se tomará en consideración lo que prevengan las disposiciones que rijan la autorización de actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.

Art. 36.- La entrega de las obras de construcción, instalación y reparación que se lleven a cabo por el Gobierno Federal, mediante contrato o directamente por personal de su dependencia, se hará con la intervención de las autoridades de inspección fiscal, para comprobar que la obra que se entrega, se ha realizado de acuerdo con el contrato o proyecto respectivo.

Art. 43.- Las inspecciones de que trata el artículo anterior, comprenderán los casos siguientes:

II. Inspección en el cumplimiento de los contratos de que trata la fracción III del artículo 29.

III. Inspección en la ejecución de las obras que señala la fracción IV del artículo 29.

Art. 47.- Las autoridades de Inspección Fiscal vigilarán que los contratos del Gobierno Federal a que se refiere la fracción V del artículo 4º, se lleven a cabo, por lo que refiere a las obligaciones señaladas, en la forma y dentro de los términos legalmente establecidos.

Art. 48.- Las autoridades de Inspección Fiscal vigilarán, durante la ejecución de las obras de construcción, instalación y reparación que el Gobierno Federal lleve a cabo mediante contrato o directamente por personal de su dependencia, que éstas se efectúen de acuerdo con el contrato o proyecto respectivos y que no se haga ningún pago o ministración sin que se hayan cumplido las obligaciones y satisfecho los requisitos que en cada caso corresponda.

1.2.6 Primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947

Esta Ley, constituye la primera de una trilogía de Leyes homónimas publicadas: la primera en diciembre de 1947, la segunda, el cuatro de enero de 1966, y la tercera el 31 de diciembre de 1970. La vigencia de ésta última concluyó al ser abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, del 14 de Mayo de 1986.

Vino a ser el primer ordenamiento legal, que trató de establecer un sistema de control y vigilancia de dichas entidades paraestatales, hasta entonces con escasa regulación jurídica. Pero, a pesar de su brevedad –solo 19 artículos, sin incluir los transitorios— que contuvieron varios errores y defectos trascendentales.

La Ley en comento definió, a los organismos y empresas de referencia, y encargó su control administrativo y supervisión financiera a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Bienes y Raíces e Inspección Administrativa, para someterlas tanto a un control financiero, programático, presupuestal y contable, como a una vigilancia de sus *contratos de obras y de la ejecución de las mismas*, de sus adquisiciones y de las enajenaciones de sus bienes inmuebles y derechos.

Esta Ley, en el artículo 1º excluyó expresamente del control administrativo y de la supervisión financiera del Ejecutivo Federal, aplicables a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, *a las instituciones docentes y culturales*; en cambio, rebasando sus límites, dicha Ley, facultó a la Secretaría Hacienda y Crédito Público para supervisar también a los fideicomisos que constituyera el gobierno federal.

En la Ley en comento, se confirió amplias facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, lo que le permitía solicitarles informes financieros; revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones, con lo que en realidad asumía las funciones del órgano de gobierno o consejo de Administración respectivo; *practicar toda clase de auditorias*, glosar las cuentas y revisar los balances; calificar las erogaciones previamente a su pago, pudiendo vetar las que considerase indebidas, y promover innovaciones en su organización y funcionamiento, entre otras.

En lo relativo al contrato de obra pública, en su primera versión, la Ley para el Control, por parte de Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, otorgo modestas atribuciones a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, al disponer:

Art. 11.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, que se lleven a cabo en los organismos y empresas objeto de esta Ley, de acuerdo con los términos de la Ley de Inspección Administrativa [sic], cuando el importe de la obras objeto del contrato, excedan del límite que señale el Ejecutivo.

No fue posible localizar la Ley de Inspección Administrativa, por lo que, la referencia hecha por el artículo 11 antes transcrito sería errónea, por tratar de referirse probablemente a la Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

La inspección fiscal, según la Ley de tal servicio, tenía por objeto vigilar, por examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del gobierno federal; y tenía por materia, entre otras, las de intervenir en *los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se lleven a cabo por cuenta del gobierno federal y vigilar a la ejecución de los mismos*.

Las amplísimas facultades discrecionales conferidas por la Ley a la cual nos referimos, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las facultades otorgadas por dicho ordenamiento a la Secretaría de Bienes Nacionales e inspección administrativa, lejos de significar una reducción de la corrupción pareció promoverla.

1.3 La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966

Con el ánimo de perfeccionar la actuación de la Administración Pública y erradicar de ella la corrupción, mediante el mejoramiento de su control y vigilancia, se elaboró un paquete de iniciativas de Ley enviado por el presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión en 1965, integrado por el proyecto de Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, junto con la Ley de Inspección de Adquisiciones, y el de la segunda Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, publicada el 4 de abril de 1966, representó, aun cuando de manera rudimentaria y defectuosa, el primer esfuerzo sistemático de regular el *contrato de obra pública*, habiendo mantenido su vigencia durante quince años, hasta ser abrogada por la Ley de Obras Públicas, del 30 de diciembre de 1980; en la primera de las dos Leyes citadas se establecen normas para la contratación y ejecución de la obra pública a cargo de la Administración Pública Federal y del distrito y territorios federales, incluidas las entidades paraestatales; así como mecanismos de control atribuidos a cuatro Secretarías de Estado es decir: de Hacienda y Crédito Público, de Obras Públicas, de la Presidencia, y del Patrimonio Nacional que analizaremos a continuación.

1.3.1 Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Independientemente de la intervención que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le conferían diversas Leyes -Anual de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos, Orgánica de la Tesorería de la Federación, y del Servicio de Inspección Fiscal-, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, las dependencias y organismos públicos no podían *iniciar la obra sin la autorización expresa de dicha Secretaría*, la que, además, según el artículo 12, debía formar parte, por medio de un representante, de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y siempre que el contrato debiera cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, era indispensable para su validez la *aprobación previa* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.3.2 Competencia de la Secretaría de Obras Públicas

Dicha Secretaria *presidía* la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas (artículo 12); además, junto con la Secretaría del Patrimonio Nacional, y con fundamento en los estudios y opiniones de la mencionada Comisión Técnico-Consultiva, emitía las *bases, las normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios* aplicables a la contratación y ejecución de la obra pública, *así como las bases y normas* a que debía ajustarse la realización de las *subastas* para la adjudicación de los contratos respectivos (artículo 13).

1.3.3 Competencia de la Secretaría de la Presidencia

Conforme con el artículo 15 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, antes de contratar o expedir el acuerdo para la *ejecución de obra pública*, la institución debía obtener la autorización de la Secretaría de la Presidencia para realizar la inversión correspondiente; asimismo, de conformidad con el artículo 24, debía remitirle informe mensual de avance de obra, con detalle de las erogaciones hechas.

Por otra parte, según el artículo 25 de la Ley en análisis, la Secretaría del Patrimonio Nacional debía remitir, a la Presidencia, una *copia de los contratos y presupuestos de obras públicas* y una lista de las que hubiera programado inspeccionar, a las cuales, la segunda de las Secretarías recién mencionadas podía agregar otras que considerara conveniente investigar.

1.3.4 Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional

El control previsto en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas se encomendaba, en su mayor parte, a la Secretaría del Patrimonio Nacional, ya que, de acuerdo con los artículos 3º, 6º y 8º, llevaba el *Padrón de Contratistas de Gobierno Federal*, y, por ende, resolvía las solicitudes de inscripción y revalidación, así como la cancelación en el mismo, en el entendido de que la Administración Pública *solo podía contratar la obra pública con las personas inscritas en dicho Padrón*.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley en análisis, el representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional era el secretario de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas, cuyos estudios y opiniones, como ya se dijo, servían de base a dicha Secretaría para dictar, junto con la de Obras Públicas, *las bases y normas a que debían ajustarse* la realización de las *subastas* para la adjudicación de los contratos respectivos.

Correspondía, además a dicha Secretaría, vigilar, en los términos del artículo 14 del citado ordenamiento legal, que la *licitación* para la adjudicación de los *contratos de obra pública*, así como su *contratación y ejecución*, se ajustaran a las *bases, normas y criterios para la integración de los precios unitarios* referidos en el párrafo anterior.

Previo a al inicio de la obra pública, la institución responsable de la misma estaba obligada, según los artículos 18 y 19 de la Ley en comento, a comunicarlo a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y a poner a su disposición las bases a las que

debía sujetarse, remitiendo dentro de los 60 días siguientes a su firma, todo contrato de obra celebrado o, en el caso de obra por administración directa, el acuerdo que probara su ejecución, junto con el presupuesto y las especificaciones correspondientes.

Asimismo, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas obligaba a los organismos públicos y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de Patrimonio Nacional, un informe mensual respecto del *avance de obras*, con detalle de las erogaciones hechas (artículo 24); así como a darle todas las facilidades para que pudiera realizar satisfactoriamente la inspección y vigilancia de las obras (artículo 27), tareas en cuya realización estaba facultada a recurrir a los *servicios de peritos, empresas o instituciones especializadas en la materia* (artículo 33).

1.3.4.1 El Padrón de Contratistas del Gobierno Federal

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, se orientó y optó por el sistema de preinscripción de aspirantes a contratistas del gobierno federal en un registro público especial, al disponer en su artículo 5º:

La dependencia solo podrá celebrar contratos de obra con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, que llevara la Secretaría del Patrimonio Nacional, salvo en los casos a que se refiere el artículo 32 de esta Ley.

La doctrina jurídica se ha pronunciado a favor de este sistema que predetermina la idoneidad jurídica, técnica, económica y financiera de los aspirantes a contratistas de la Administración Pública, para imprimir mayor rapidez al procedimiento de licitación y a la celebración del contrato de obra pública y, en la práctica, confiere a la licitación pública la modalidad de restringida, dado que solo pueden participar en la licitación quienes estén inscritos en el registro; al respecto, el autor argentino Fernando F. Mó comenta:

En nuestra Ley, la inscripción del contratista constituye una suerte de capacitación específica que se debe ostentar a los fines de constituirse en un posible adjudicatario.¹

Y el también argentino, Miguel S. Marienhoff, afirma:

Desde luego, para contratar con el Estado, el contratante debe reunir condiciones de idoneidad en tres aspectos: moral, técnico y financiero. Pero, a su vez, para ser inscrito en el registro correspondiente, debe quedar acreditada la moral del interesado; además. Este debe justificar que reúne la expresada idoneidad técnica y financiera. De manera que esta idoneidad -en sus tres mencionados aspectos- queda acreditada por el hecho mismo de la "inscripción" en el registro respectivo.²

El Padrón de Contratistas del Gobierno Federal y el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal -previsto en la Ley de Inspección de Administraciones, de diciembre de 1965- sustituyeron al Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, creado bajo un procedimiento anticonstitucional, por carecer del

¹ Mó, Fernando F., op. Cit., p.132

² Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho administrativo, op. Cit., t. III-A, p. 219.

debido fundamento legal, toda vez que los preceptos jurídicos invocados no acreditan la facultad del Ejecutivo Federal para crear un registro público, que pretendía ser el *Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal*, en el que se trataba de obligar a inscribirse a quienes aspiraran a serlo.

En efecto, el decreto presidencial que creó el padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, del 22 de mayo de 1962, pretendía fundarse en la fracción I del artículo 89 constitucional, en la fracción XVI del artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, y en los artículos 1º, fracción XIV, apartado 6, inciso H), y 26, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1962, pero ninguno le daban fundamento, como se demuestra a continuación:

No podía válidamente invocarse como fundamento para la creación del referido padrón, la fracción XVI del artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, porque tal precepto solo facultaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional a:

Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

El artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su fracción XI, facultaba expresamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional *para “Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación”*, pero ninguna de sus fracciones le autorizaba el encargo del Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, mismo que no estaba previsto en el texto de dicho ordenamiento legal.

Tampoco podía fundarse válidamente el referido decreto presidencial en los artículos 1º, fracción XIV, apartado 6, inciso H, y Art. 26 de la Ley de Ingresos de la Federación, porque tales preceptos no hacían alusión a la creación o existencia del Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal y menos a la obligación de que los interesados en serlo se inscribieran en el mismo

No habiendo existido Ley que dispusiera la creación del Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal y menos la obligación de inscribirse en el, de quienes aspiraran a tener dicha calidad de contratistas o proveedores, resultaba inoperante invocar lo contenido en la fracción I del artículo 89 constitucional para fundar jurídicamente la creación de dicho registro público imprevisto en la Ley.

1.3.5 Otros aspectos de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas

La Ley en comento, en su artículo 1º, limitó su aplicación a los contratos relativos a obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como a la inspección y vigilancia de las mismas, a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, excluyendo (artículo 2º), las instituciones nacionales de crédito,

las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas cuyo capital social estuviera suscrito en su mayoría por tales instituciones y organizaciones.

El artículo 2º de la Ley en comento consideraba organismos públicos no solo a los organismos descentralizados, sino también a las comisiones, juntas, patronatos, y demás entidades creadas por la Federación con un patrimonio o presupuesto integrado con fondos o bienes federales; en tanto que, para definir a las empresas de participación estatal se remitía a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En el artículo 6º de dicha Ley, los requisitos de inscripción en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal consistían en solicitarlo por escrito, copia certificada de la escritura constitutiva cuando se tratara de persona moral, comprobar su inscripción en el Registro Federal de Causantes y en la Cámara de Industria que le correspondía, la afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social, y pagar la cuota reglamentaria.

Amerita una mención especial comentar lo anticonstitucional de la disposición contenida en el artículo 13 de dicha Ley, por asignar conjuntamente a las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional, la atribución de dictar, con base en los estudios y opiniones de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas, *“las bases y normas a las que se ajustara la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos”*; Cuando tal atribución, debió ser ejercida por la propia Ley, y detallada en el reglamento.

En consecuencia, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas vino a ser una especie de *Ley en blanco o Ley hueca*, como se les ha llamado a las que se abstienen de regular lo relativo a un tema que les corresponde, limitándose a anunciar que será un reglamento el que lo haga, para cubrir el vacío dejado por la Ley, con lo que se incurre en una *indebida* delegación de funciones, como bien explica Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez:

El artículo 49 de la Constitución establece la prohibición de que se reúnan dos poderes en una sola persona, y esto, sería lo que sucedería si el legislativo emitiera una “Ley en blanco” o una “Ley hueca”, como se le ha denominado, para dejar que el Presidente de la República a través de un reglamento estableciera los elementos que faltan.³

La inconstitucionalidad es más grave, porque no es mediante un reglamento expedido por el Ejecutivo, sino a través de *“bases y normas”* dictadas por dos dependencias del Ejecutivo con lo que se pretendió suplir la disposición legal.

Se debe tener presente que las disposiciones administrativas de carácter general, emitidas bajo diversas denominaciones, tales como bases, normas, circulares, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales, metodologías y demás ordenamientos que contienen disposiciones generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la Administración Pública, se ubican en el nivel más modesto de la normativa jurídica;

³ Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, Elementos de derecho administrativo, México, Trillas, 1991, p. 64.

su imposición, en rigor, se limita a quien la emite y a sus subordinados, más no a los gobernados, por lo se pueden impugnar con éxito cuando rebasen o contradigan, en su perjuicio, la Constitución, la Ley o el reglamento. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia sentó la siguiente jurisprudencia:

Las circulares no pueden ser tenidas como Ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquellas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales” (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 3ª Parte, Segunda Sala, Tesis 352, p. 584).

Posiblemente para subsanar, en parte, tamaña violación a la Constitución, el Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, respecto del mencionado artículo 13 de la Ley de referencia, estableció *lineamientos* para el dictado de las bases y normas referidas, al disponer:

Art. 22. Las Secretarías del Patrimonio y de Obras Públicas, para los efectos del artículo 13 de la Ley, tomando en cuenta los estudios y opiniones de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas:

I. Dictarán las *bases y normas generales a que deberán sujetarse los concursos en materia de sistemas, convocatorias, procedimientos, condiciones, penas convencionales, calificación de posturas y adjudicación, según las características cuantitativas y cualitativas de las obras públicas* y determinarán las circunstancias, materias y condiciones de excepción a esas bases y normas, cuando el interés público lo exija por razón de urgencia, oportunidad, economía, convivencia, eficiencia o alguna otra modalidad de la inversión;

II. Señalarán los casos excepcionales en que los concursantes extranjeros puedan participar en los *concursos* para la adjudicación de obras Públicas, cuando medien razones que lo ameriten en materia de financiamiento, técnicas u otras equivalentes;

III. Fijarán los criterios conforme a los cuales deberán celebrarse todos los contratos en materia de:

- a) Forma y contenido, tomando en cuenta, además los requisitos que al respecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- b) Integración de los precios unitarios;
- c) Catálogo de los conceptos de obra, y
- d) Especificaciones de construcción.

Art. 24.- Las bases y normas generales que dicten las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional en los términos del artículo 13 de la Ley, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Más los vicios de que adoleció la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, en su artículo 13, que la caracterizaron como una *“Ley hueca”* o *“Ley en blanco”*, no quedaron subsanados por los preceptos que acabamos de transcribir ni por ningún otro del Reglamento de dicha Ley, ya que un ordenamiento de esta naturaleza no puede sustituir, rebasar ni contrariar la Ley, sino solo proveer en la esfera

administrativa, la exacta observancia de la misma. Recuérdese, además, que los reglamentos están destinados a *detallar los supuestos genéricos previstos* en la Ley, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa, la aplicación individualizada de la norma legal.

Independientemente de lo anterior, téngase presente que ni la Ley ni el reglamento pueden autorizar la delegación de la facultad reglamentaria establecida en la fracción I del artículo 89 constitucional a ninguna dependencia del Ejecutivo para que la ejercite a través de bases, normas u otras disposiciones administrativas, teniendo en cuenta que la facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable: ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario de la Administración Pública pueden expedir reglamentos ni disposiciones complementarias de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo para los gobernados, que sustituyan aquellos.

En consecuencia, las Bases y Normas generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, dictadas conjuntamente por los Secretarios de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional el 20 de enero de 1970 y publicadas el 26 del mismo mes y año, en los términos de la tesis de jurisprudencia citada, *no podían tenerse como norma de conducta externa, general, abstracta, impersonal, coercitiva y obligatoria para todos los gobernados*, por lo que los actos de las autoridades que se fundaron únicamente en ellas, para los efectos que rebasaron el ámbito interno de dichas dependencias, importaron sendas violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.

1.4 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Fue la primera iniciativa enviada por el presidente José López Portillo al Congreso de la Unión, misma que una vez aprobada, se publicó en el diario oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976; esta Ley abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958; en ella se dispuso de manera expresa, antes que en la Constitución, la bifurcación de la Administración Pública en centralizada y paraestatal.

Entre otras innovaciones importantes de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, que permanecen vigentes hasta la fecha, recordamos la relativa a la posibilidad de que las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos cuenten con órganos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados; la concerniente a la sectorización administrativa, merced a la cual el presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, coordinados por la Secretaría de Estado o departamento administrativo del sector correspondiente, a fin de darle coherencia y congruencia a la actuación de la Administración Pública; así como la referente a la facultad otorgada al Ejecutivo Federal para construir, con carácter transitorio o permanente, comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban participar varias Secretarías de Estado o departamentos administrativos.

En cuanto al *control y vigilancia de la contratación y ejecución de la obra pública*, se encomienda básicamente, de acuerdo con las últimas reformas de la Ley en

comento, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo actualmente Secretaría de la Función Pública; en tanto que la competencia para la *ejecución* y, en su caso, *contratación de la obra pública*, se reparte de la forma siguiente: la del carácter *militar*, entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaria de Marina; en tanto que la de carácter *civil* se distribuye entre la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a diversas Entidades Paraestatales.

1.4.1 Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de inversiones y *obras públicas*, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (fracción VI).
- Evaluar y autorizar los programas de inversión Pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (fracción XVI).
- Efectuar los trámites y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos (fracción XVII).
- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de *ejecución de obras Públicas* de la Administración Pública Federal (fracción XXI).

1.4.2 Competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

En los términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de *inversión y obra pública* lo siguiente:

- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de inversión (fracción V).
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de *contratación y ejecución de obra pública* (fracción VIII).
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño (fracción X).
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la misma Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal (fracción XIX).

- Construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos de la Federación (fracción XXI).

Entre las reformas llama la atención principalmente, la contenida en la fracción XXI de su artículo 37, en virtud de la cual, la dependencia del Ejecutivo encargada de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización -la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo- tiene a la vez la atribución de “construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos”, lo que la convierte en *juez y parte*.

1.4.3 Competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional

En materia de *obra pública*, compete la Secretaría de la Defensa Nacional, según lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares (fracción VII).
- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aérea (fracción VIII).

1.4.4 Competencia de la Secretaría de Marina

Corresponde a la Secretaría de Marina, en materia de *obra pública*, según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada (fracción IX).
- Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México (fracción XIV).
- Asesorar militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes (fracción XV).

1.4.5 Competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

En materia de *obra pública* compete a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según el artículo 32 bis de la Ley en comento:

- Proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al gobierno federal, por si o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares (fracción XXV).
- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales (fracción XXX).
- Proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de agricultura

que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares (fracción XXXIII).

1.4.6 Competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Tratándose de *obra pública*, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde, en los términos del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación (fracción VII).
- Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima (fracción XVIII).
- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal (fracción XXI).
- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares (fracción XXII).
- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de este género (fracción XXIV).

1.5 La Ley de Obras Públicas

El 30 de diciembre de 1980 se publicó la Ley de Obras Públicas, cuya vigencia duró trece años —del primero de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1993—, fue explicitada como de orden público e interés social, y tuvo por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, demolición y control de la obra pública realizada por la Administración Pública Federal. Debemos comentar que en dicha Ley en análisis erróneamente, para sus efectos se consideraba obra pública a: *“todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la Ley”*, definición excesiva que incluye la obra pública y la privada; mantuvo las modalidades de precio alzado y precios unitarios. Por otra parte, dicho ordenamiento simplificó su aplicación al encomendar sus mecanismos de interpretación, control y vigilancia a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

1.5.1 Competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto

En los términos de la Ley de Obras Públicas, correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ser el conducto del Ejecutivo Federal para aplicarla; además, le competía interpretarla para efectos administrativos y, oyendo la opinión de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública -cuya presidencia correspondía de oficio al titular de dicha Secretaría- expedir las disposiciones administrativas que en su aplicación *debieran observarse en la contratación y*

ejecución de obras.

Asimismo, correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto *llevar el Padrón de Contratistas de Obras Públicas*; resolver sobre las solicitudes de inscripción en dicho padrón; suspender y cancelar el registro de los contratistas e imponerles multas que podían ir de diez a mil veces el salario mínimo diario; y fijar los criterios y procedimientos para clasificar a las personas inscritas en él.

1.5.2 Competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

De acuerdo con la Ley en comento, dicha Secretaría tenía, entre otras facultades, las de *verificar en cualquier tiempo* que las obras se realizaran conforme a lo establecido en ella o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados; realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades a cuyo cargo estuvieran las obras públicas y solicitar a los servidores públicos y a los contratistas respectivos, los datos e informes relacionados con dichas obras.

1.5.3 Otros aspectos relevantes de la Ley de Obras Públicas

La Ley en análisis, dedico todo un capítulo a la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas, cuya realización debían ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programa sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Con acierto, esta Ley sometió a sus disposiciones, los *contratos de servicios* relacionados con la obra pública, de acuerdo con el principio de accesoriedad reconocido en la doctrina, *conforme al cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal*, lo que permite dar al contrato de obra pública un carácter extensivo, derivado de la fuerza atractiva de la noción de obra pública por accesoriedad, los relativos a los estudios y proyectos, así como los de dirección y vigilancia de las obras, y los de transporte de materiales destinados a las mismas.⁴

Manuel María Díez explica el carácter extensivo del *contrato de obra pública* en los siguientes términos:

Se considera contrato de obra pública, considerando en primer lugar, naturalmente, el contrato que a tal objeto se hubiera concluido entre la Administración y el contratista, pero también serán considerados como tales los acuerdos que hicieran la Administración y los técnicos en vista de la dirección y de la vigilancia del trabajo.⁵

Otro acierto de la Ley en análisis, fue desaparecer la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la propia Ley, presidida por el secretario de programación y presupuesto e integrada también con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Ecología y del Departamento del Distrito Federal.

⁴ Vid. Marienhoff, Miguel S., tratado de derecho administrativo, op. Cit., t. III-B, pp. 537 y 538.

⁵ Díez, Manuel María, Derecho administrativo, op. Cit., t. II, p.34

Igualmente conveniente fue la disposición, de mantener en vigor el Padrón de Contratistas de Obras Públicas (artículos 19 y siguientes), así como la de inhabilitar como contratistas a las empresas en que participaran como accionistas los funcionarios quienes resolvieran la adjudicación del contrato, o sus cónyuges o parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado (artículo 37).

Con el propósito de hacer prevalecer el interés general, autorizó a las dependencias y entidades para *suspender total o parcialmente la obra contratada*, por causa justificada (artículo 42), y para *rescindir administrativamente los contratos de obra* por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de la Ley (artículo 43); previó, además, la *nulidad* de pleno derecho de los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos realizados en contravención de la propia Ley de Obras Públicas, fue el contenido en su artículo tercero transitorio, en el sentido de imponer al titular de Ejecutivo Federal, la obligación de expedir el reglamento de dicha Ley, a más tardar *ciento ochenta días* después de la publicación de ésta; obligación que, por cierto, se *incumplió*, porque la Ley en comento se publicó el 30 de diciembre de 1980, y su primer reglamento se expidió el 3 de septiembre de 1981 y fue publicado el 11 del mismo mes y año.

1.6 La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Con una tendencia simplificadora, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, del 30 de diciembre de 1993, abrogó no solo la Ley de Obras Públicas de 1980, sino también la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, del 8 de febrero de 1985, para fusionar en un ordenamiento único la regulación de los contratos más comunes de la Administración Pública en ejercicio de función administrativa, es decir los contratos de obra pública, los de adquisición de bienes muebles, los de arrendamiento de bienes muebles - incluido el financiero-, y los de prestación de servicios.

En la práctica, ésta Ley de Adquisiciones y Obras Públicas distó mucho de ser lo que ambiciosamente pretendía, en su respectiva exposición de motivos:

Un marco idóneo para que la obra pública, las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en general, que lleven a cabo las entidades de la Administración Pública Federal, se realice con criterios de eficacia y eficiencia; con transparencia en su invitación y adjudicación; con un equilibrio en cuanto a la integración de los referidos contratos; con estricta disciplina y control presupuestal; promoviendo la simplificación administrativa y la descentralización de funciones; y facilitando la coexistencia de tratados internacionales que abarquen estas disciplinas.

El universo de instituciones cuyos contratos quedan regulados por la Ley en análisis se integro, en los términos de su artículo primero, por:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;

IV. El gobierno del Distrito Federal;

V. Los Organismos Descentralizados, y

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

En su artículo 3º, la Ley en comento explicitó, para los efectos de la misma, las principales *adquisiciones, arrendamientos y servicios que comprende*; y en su artículo 4º, lo que también para sus efectos, consideró *obra pública*.

La aplicación de esta Ley se le encargó principalmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y, en menor medida, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que en su artículo 8º, las facultó para interpretar dicha Ley para efectos administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, y en el segundo párrafo de dicho artículo 8º dispuso lo siguiente:

La Secretaría y la Contraloría dictaran las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de ésta Ley, tomando en cuenta la opinión de la otra, así como, cuando corresponda, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tales disposiciones se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

1.6.1 Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De conformidad con la ley de adquisiciones y obras públicas de diciembre de 1993, en materia de *obra pública* correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de las ya indicadas, las facultades siguientes:

- Contratar, en el ámbito de su competencia, asesoría técnica para mejoramiento del sistema de obra pública, la verificación de precios, pruebas de calidad, y otras vinculadas con el objeto de dicha Ley (artículo 11).
- Con la opinión previa de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comercio y Fomento Industrial, dictar reglas de carácter general para resolver en juicio arbitral las controversias que se susciten, con motivo de los contratos de obra pública, en que pueda pactarse cláusula arbitral (artículo 15).
- Requerir a las dependencias coordinadoras de sector y, en su caso, a las entidades no sectorizadas, el envío de sus programas y presupuestos de obra pública, para su examen, aprobación e inclusión, en lo conducente, en el proyecto de presupuestos de egresos correspondiente (artículo 22).
- Establecer los requisitos para la licitación de obra pública financiada con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval (artículo 33, penúltimo párrafo).
- Determinar los requisitos que deban contener las publicaciones en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, a que se refiere el artículo 32 de la Ley, para hacer del conocimiento general la identidad del participante ganador de

cada licitación de obra pública (artículo 37).

- Hacer del conocimiento de las entidades de la Administración Pública Federal el nombre o razón social de los contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, les hayan rescindido administrativamente un contrato, en más de una ocasión, dentro de un lapso de dos años calendario contado a partir de la primera rescisión (artículo 41-IV).
- Expedir las disposiciones para el cálculo y la integración de los precios unitarios (artículo 59).
- Determinar la base para calcular los relativos a índice de incrementos y decrementos de los costos de los insumos en los contratos de obra pública; así como en los lineamientos y la metodología utilizables procedan a calcularlos, cuando los que requiera el contratista o la contratante no se hayan publicado (artículo 68 II).
- Establecer de manera sistemática y en coordinación con las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comercio y Fomento Industrial, la forma y términos en que las dependencias les deban remitir la información relativa a los actos y contratos de ésta Ley (artículo 84).
- Verificar, en el ejercicio de sus facultades, en cualquier tiempo, que la obra pública se realice con apego a lo dispuesto en ésta Ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados; a cuyo efecto podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades que realicen obra pública (artículo 85).
- Imponer sanciones a quienes infrinjan las disposiciones contenidas en ésta Ley, en los términos de su título quinto.
- Tramitar los recursos de revocación que promuevan los interesados, en contra de las resoluciones que dicte la propia Secretaría, en los términos previstos en el capítulo II del título sexto de la Ley (artículo 99). Acerca de éste recurso de revocación debe tenerse presente que fue derogado por el artículo 2º transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 4 de agosto de 1994, cuyo texto es el siguiente:

Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en ésta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes Leyes administrativas en las materias reguladas por éste ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de ésta Ley, se resolverán conforme a la Ley de la materia.

En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el capítulo primero del título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en materia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

1.6.2 Competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

De conformidad con la ley de adquisiciones y obras públicas, en materia de *obra pública* correspondía a dicha Secretaría, las facultades siguientes:

- Contratar, en el ámbito de su competencia, asesoría técnica para el mejoramiento del sistema de obra pública, la verificación de precios, pruebas de calidad, y otras vinculadas con el objeto de dicha Ley (artículo 11).
- Conocer, en la esfera administrativa, de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos de obra pública, en los términos del título sexto de la Ley (artículo 15).
- Opinar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las reglas de carácter general que ésta última pretendía dictar para resolver en juicio arbitral las controversias que se susciten, con motivo de los contratos de obra pública, en que pueda pactarse cláusula arbitral (artículo 15).
- Intervenir en cualquier acto que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley y, en su caso, determinar la cancelación del proceso de adjudicación del contrato de obra pública correspondiente, supuesto en el cual la dependencia o entidad reembolsará a los participantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre y cuando se comprueben debidamente y se relacionen directamente con la respectiva operación (artículo 33, párrafo final).
- Otorgar autorización previa y específica para que las dependencias y entidades les puedan recibir propuestas en convocatorias a servidores públicos o empresas en que estos formen partes, o celebrar con ellas contrato de obra pública (artículo 41-II).
- Establecer de manera sistemática y en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, la forma y términos en que las dependencias les deban remitir la información relativa a los actos y contratos de ésta Ley (artículo 84).
- Verificar, en el ejercicio de sus facultades, en cualquier tiempo, que la obra pública se realice con apego a lo dispuesto en ésta Ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados; a cuyo efecto podrá realizar las visitas e inspecciones que estimare pertinentes a las dependencias y entidades que realicen obra pública (artículo 85).
- Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la imposición de las sanciones a las que se refiere el título quinto de la Ley y, a la dependencia o entidad contratante, la suspensión y ejecución de la obra en que incida la infracción; además, aplicar a los servidores públicos que infrinjan ésta Ley, las sanciones que procedan, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Tramitar las inconformidades que promuevan los interesados, en contra de los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias de ésta Ley, en los términos previstos en el capítulo I del título sexto de la Ley (artículo 95).⁶

Tramitar los *recursos de revocación* que promuevan los interesados, en contra de las

⁶ En los términos del artículo 2º transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tales inconformidades –que no son otra cosa que recursos de inconformidad-, quedaron derogados en lo concerniente a los actos de la Administración Pública Federal descentralizada, por ser estos los únicos a los que se aplica las disposiciones de dicha Ley procedimental, por lo que solo subsisten los referidos a los actos de la Administración Pública Paraestatal que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

resoluciones que dicte la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos previstos en el capítulo II del título sexto de la Ley.

Sin embargo, como hemos visto al tratar la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por haberse derogado este recurso de revocación, y de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo primero del título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, procede el recurso de revisión contra las resoluciones que dicten las Secretarías de Hacienda Y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

1.6.3 Competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

De conformidad con la ley de adquisiciones y obras públicas, en materia de *obra pública* correspondía a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las facultades siguientes:

- Contratar, en el ámbito de su competencia, asesoría técnica para realizar investigaciones de mercado; la verificación de precios, y otras vinculadas con el objeto de dicha Ley (artículo 11).
- Opinar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las reglas de carácter general que ésta última pretenda dictar para resolver en juicio arbitral las controversias que se suscriben, con motivo de los contratos de obra pública, en que pueda pactarse cláusula arbitral (artículo 15).
- Establecer de manera sistemática y en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la forma y términos en que las dependencias les deban remitir la información relativa a los actos y contratos de ésta Ley (artículo 84).

1.6.4 Otros aspectos relevantes de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

En cuanto a su supletoriedad, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas determinaba que en lo no previsto por ella sería aplicable 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.

Al igual que la Ley de Obras Públicas, la de Adquisiciones y Obras Públicas también dedicaba todo un capítulo a la *planeación, programación y presupuestación de las obras públicas*; así mismo, *equiparaba el contrato de obra pública a los contratos de servicios relacionados con la misma*, de acuerdo con el ya citado principio de accesoriadad, conforme a lo cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal, lo que permitía dar al contrato de obra pública un carácter extensivo derivado de la noción de obra pública.

En esta Ley, se mantenían como modalidades del contrato de obra pública, el contrato de precios unitarios y el de precio alzado, sin prever la posibilidad de mezclar ambos. Junto con el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, *desapareció* también la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública.

A diferencia de la Ley de Obras Públicas, que en su artículo 43 expresamente facultaba a las dependencias y entidades de la Administración Pública para rescindir administrativamente los contratos de obra, por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de la Ley, la de Adquisiciones y Obras Públicas dispuso un *tratamiento diferente* para cuando se rescinda el contrato de obra pública *por causas imputables al contratista*, o para cuando por razones de interés general se termine el contrato de manera anticipada, y asimismo para cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos (artículo 72).

1.6.5 Aciertos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Entre los aciertos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señalamos, en primer termino, la disposición de fusionar en un solo ordenamiento legal la regulación de los contratos administrativos que más frecuentemente se celebran en la Administración Pública Federal.

Otro acierto fue el de reproducir textualmente en el último párrafo de su artículo 15, el texto del artículo 72 de la Ley de Obras Públicas siguiente:

Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por ésta Ley, serán nulos de pleno derecho.

Igualmente plausible resulta la disposición contenida en el artículo 20 de la Ley en comento, que impone a las dependencias y entidades de la administración, la obligación *de prever los efectos que en el medio ambiente pueda causar la ejecución de obra pública*, actualizando la disposición equivalente contenida en la fracción VI del artículo 13 de la Ley de Obras Públicas.

También es loable su disposición de inhabilitar como potenciales licitantes o contratistas, entre otras personas, a las empresas en que participen como accionistas o funcionarios, los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en la adjudicación del contrato, lo mismo que sus cónyuges o parientes por consanguinidad, afinidad o civiles, hasta el cuarto grado (artículo 41).

Haciendo prevalecer el interés general, al igual que lo hizo la Ley de Obras Públicas, se autoriza a las dependencias y entidades para *suspender total o parcialmente la obra contratada, por causa justificada* (artículo 71).

1.6.6 Errores de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

En mi opinión, el principal error de la Ley en análisis consistió en eliminar el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, contemplado en la Ley de Obras Públicas, sin que se haya justificado la supresión de dicho padrón. La eliminación del registro de contratistas de obras públicas, lejos de *simplificar* el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato de obra pública, lo *complica*, tomando en cuenta que en cada caso, quien pretenda participar en una licitación de ésta índole, habrá de acreditar su solvencia financiera, económica y moral, así como su experiencia y

capacidad técnica.

Además, en los casos de adjudicación directa y de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, se pierde toda oportunidad de asegurar que el contratista tenga las mínimas cualidades morales, financieras y técnicas exigibles, lo que abre un espacio enorme para la corrupción.

Otro error grave de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas consiste, en mi opinión, en haber establecido en su artículo 15 la posibilidad *de pactar cláusula arbitral en los contratos* celebrados con base en ella, pues ello conlleva someter eventualmente la actuación del Estado a la potestad de particulares, lo que es contrario a lo dispuesto en la fracción III del artículo 104 constitucional, que atribuye a los tribunales federales la competencia para conocer de las controversias en que la Federación sea parte.

Otro aspecto censurable de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es el no haber incluido entre sus artículos transitorios, un *plazo determinado* para la expedición de las disposiciones reglamentarias de la misma, por lo que durante la vigencia de la Ley jamás se expidieron; consecuentemente, en todo ese lapso estuvo parcialmente en vigor el *Reglamento de la Ley de Obras Públicas*, lo cual causó gran confusión.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas quedó abrogada el 4 de marzo del 2000, según lo dispuesto en los artículos transitorios primero y segundo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Dichos artículos disponen lo siguiente:

Primero.- La presente Ley entrará en vigor a los sesenta días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se abroga la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

1.7 La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

El 4 de enero del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con vigencia a partir del 4 de marzo de 2000; en ella curiosamente, de acuerdo con su artículo segundo transitorio, pretendió derogar, en lo relativo a las disposiciones en materia de obra pública, a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual fue abrogada, en los términos del artículo segundo transitorio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en la misma fecha.

A través de las nuevas Leyes mencionadas, los legisladores disgregaron en dos ordenamientos legales la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que apenas un sexenio antes fusionaron en un solo cuerpo legal la regulación de los contratos administrativos de más frecuente celebración en la Administración Pública Federal: adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública. Posteriormente habremos de analizar a detalle la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

1.8 El Código Civil

De conformidad con el artículo 13 de la Ley en comento, es supletorio de ésta, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, por cuya razón resulta aplicable en diversos aspectos, como el relativo al arrendamiento de bienes muebles -en lo previsto en la Ley- destacando también, entre otros, sus siguientes artículos:

Art. 5º.- A ninguna Ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Art. 6º.- La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la Ley, ni alterarla o modificarla. Solo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.

Art. 10.- Contra la observancia de la Ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Art. 18.- El silencio, oscuridad o insuficiencia de la Ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

Art. 19.- Las controversias judiciales del orden civil *deberán resolverse* conforme a la letra de la Ley o a su interpretación jurídica. A falta de Ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.

Art. 20.- Cuando haya conflicto de derechos, a falta de Ley expresa que sea aplicable, la controversia se resolverá a favor del *que trata de evitarse perjuicios* y no a favor del que pretenda obtener lucro.

1.9 El Artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación

De conformidad con el artículo primero del decreto por el que se modifican diversas Leyes fiscales y otros ordenamientos federales, del 31 de diciembre de 1998, se adiciona el artículo 32-d al Código Fiscal de la Federación, que inhabilita como posibles contratantes de la Administración Pública Federal, en ciertos contratos administrativos, a quienes no se encuentren *al corriente en sus obligaciones fiscales, de acuerdo con el texto siguiente:*

La Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República en ningún caso contrataran adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública, con los *contribuyentes que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales* de conformidad con las disposiciones de éste código y las Leyes tributarias. Igual obligación tendrán las entidades federativas cuando realicen dichas contrataciones con cargo total o parcial a fondos federales.

Como se puede apreciar a simple vista, resulta muy difícil que la Administración Pública Federal o la Procuraduría General de la República, al contratar obra pública o servicios, *puedan tener la certeza de que el contratista está o no al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por lo que para no incurrir en responsabilidad, deberán de exigir en el capítulo de declaraciones del contrato, una manifestación del contratista, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones fiscales.*

Por otra parte, de acuerdo con la técnica legislativa, hubiera sido preferible que una disposición como ésta, que atañe a los impedimentos para ser contratista de la Administración Pública en contratos de servicios y obras públicas, estuviera contenida en la legislación de la materia.

Además, un impedimento de tal naturaleza debiera afectar no solo al contratista, sino desde el contratante de toda licitación relativa a los mencionados contratos, porque en sus actuales términos, puede ser que *quien gane en una licitación no pueda convertirse en contratista por no estar al corriente en sus obligaciones fiscales*, con la consiguiente pérdida de tiempo y otros trastornos para la dependencia o entidad convocante.

1.10 El Artículo 46 de la Ley del Banco de México

En la configuración del régimen jurídico que regula el *contrato de obra pública* participa, en todo aquel que celebre el Banco de México, el artículo 46 de su Ley, por tanto faculta a su Junta de Gobierno para:

XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza.

Sin embargo, en la actualidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el Banco de México -como cualquier otra persona de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución- aplicara:

Los criterios y procedimientos previstos en ésta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

1.11 Otros Ordenamientos Jurídicos aplicables

Desde luego, existen otros ordenamientos jurídicos -como la segunda y la tercera Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal- que contribuyeron en el pasado a conformar el régimen e instrumentos jurídicos del contrato de obra pública, en cuya configuración participan actualmente, en ciertos aspectos, la Ley General de Deuda Pública (artículo 18), la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (artículo 18), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 30 y 31), para no citar sino tres ordenamientos legales y finalizar con ellos.

Cuadro 5

Cronología del Marco Jurídico de la Obra Pública		
	Ordenamiento Jurídico:	Fecha de aparición:
A	Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (Cuatro)	1935, 1939, 1946 y 1958
B	Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.	1935
C	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.	1935
D	Leyes de Ingresos del Erario Federal (Tres)	1934, 1935 y 1936
E	Presupuesto Anual de Egresos de la Federación	1945
F	Ley del Servicio de Inspección Fiscal	1936
G	Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Tres)	1947, 1966 y 1970
H	Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas	1966
I	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	1976
J	Ley de Obras Públicas	1980
K	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	1993
L	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	2000

Cuadro 5.1

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado	Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935	<ul style="list-style-type: none"> • Consideraba ocho Secretarías y siete departamentos; el grueso de la obra pública se atribuía a la SCT.
	Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939	<ul style="list-style-type: none"> • A la Secretaría de la Defensa Nacional y al Departamento de Marina Nacional les atribuyo la obra pública militar, y a la SHCP la contratación de la obra pública general.
	Tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946	<ul style="list-style-type: none"> • En lo relativo a la obra pública, esta ley creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y le encomendó obras de riego, drenaje, agua potable y defensa contra inundaciones, dejando el grueso de la obra pública civil a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
	Cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958	<p>En materia de obra pública,</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la Secretaría de Obras Públicas, le encomendó la de carácter civil, salvo la de construcción y conservación de las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y de las obras hidráulicas derivadas de tratados internacionales. • La de carácter militar, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina.

Cuadro 5.2

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
Ordenamientos Jurídicos Expedidos antes de 1966.	➤ Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935	• En materia de contratación de obra pública, esta ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a examinar y autorizar los actos y contratos que impliquen el gasto de fondos públicos.
	➤ Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.	• Establecía un procedimiento para la autorización de los contratos, en los términos del Art. 130 y Art. 132.
	➤ Leyes de Ingresos del Erario Federal de 1934, 1935 y 1936.	• También contuvieron, en mayor o menor medida, disposiciones reguladoras de la contratación de la obra pública.
	➤ Los presupuestos anuales de Egresos de la Federación de 1945.	• Contribuyeron también a la regulación jurídica de la contratación de obra pública; por ejemplo, en su parte relativa el Decreto que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1945.
	➤ La Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1936.	• La inspección fiscal aportó disposiciones trascendentes para la vigilancia y control de los contratos de obra pública, que a la fecha eran muy poco regulados.
	➤ Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. (tres leyes publicadas en 1947, 1966 y 1970).	• Fue el primer ordenamiento legal que inicio un sistema de control de las paraestatales, vigilando los contratos de obras, la ejecución de las mismas, las adquisiciones y las enajenaciones de sus bienes inmuebles y derechos.

Cuadro 5.3

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966.	<p>➤ Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las dependencias y organismos públicos no podían iniciar la obra sin la autorización expresa de dicha Secretaría, y según el Art. 12, formar parte de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas.
	<p>➤ Competencia de la Secretaría de Obras Públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Presidir la comisión técnico-consultiva de Contratos y Obras Públicas; emitir las bases, normas generales y los criterios para la integración de precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de obra pública, así como las bases y normas de las subastas para la adjudicación de los contratos.
	<p>➤ Competencia de la Secretaría de la Presidencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Antes de contratar o expedir el acuerdo para la ejecución de obra pública, la entidad debía obtener la autorización de esta Secretaría para realizar la inversión y, remitirle informe mensual de avance de obra, con detalle de las erogaciones hechas.
	<p>➤ Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Llevar el Padrón de Contratistas de Gobierno Federal, resolver las solicitudes de inscripción, revalidación y cancelación en el mismo. Solo se podía contratar la obra pública con los inscritos en dicho Padrón. Vigilar que la licitación para la adjudicación de los contratos de obra Pública, así como su contratación y ejecución, se ajustaran a las bases, normas y criterios para la integración de los precios unitarios.
	<p>➤ El Padrón de Contratistas del Gobierno Federal. Fue un registro público especial que llevo la Secretaría del Patrimonio Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de preinscripción de contratistas del gobierno federal. Predetermina la idoneidad jurídica, técnica, económica y financiera de los contratistas de la Administración Pública, para darle mayor celeridad al procedimiento de licitación y celebración del contrato de obra pública.
	<p>➤ Otros aspectos importantes de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966.</p>	<ul style="list-style-type: none"> En el artículo 1º, limitó su aplicación a los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como a su inspección y vigilancia, a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los territorios federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal.

Cuadro 5.4

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.	➤ Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	En materia de inversiones y obras Públicas: <ul style="list-style-type: none"> • Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.
	➤ Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	En materia de inversión y obra Pública: <ul style="list-style-type: none"> • Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación y ejecución de obra pública. • Construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos de la Federación.
	➤ Competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional.	En materia de obra Pública: <ul style="list-style-type: none"> • Construir las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y la Fuerza Aérea, la conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares. • Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aérea.
	➤ Competencia de la Secretaría de Marina.	En materia de obra pública: <ul style="list-style-type: none"> • Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada, Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.
	➤ Competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	En materia de obra pública: <ul style="list-style-type: none"> • Proyectar, construir y conservar, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación. • Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales. • Proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de agricultura que requiera el desarrollo del sector pesquero.
	➤ Competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Tratándose de obra pública: <ul style="list-style-type: none"> • Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal. • Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado. • Construir y conservar los caminos y puentes federales e internacionales; las estaciones y centrales de autotransporte federal. • Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares. • Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de este genero.

Cuadro 5.5

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
La Ley De Obras Públicas de 1980	<p>➤ Competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto.</p> <p>En los términos de la Ley de Obras Públicas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le correspondía interpretarla para efectos administrativos y expedir las disposiciones administrativas que en su aplicación debieran observarse en la contratación y ejecución de obras. • Asimismo, llevar el Padrón de Contratistas de Obras Públicas; y todo lo relacionado con el.
	<p>➤ Competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.</p> <p>En los términos de la Ley de Obras Públicas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entre otras facultades, tenía las de verificar en cualquier tiempo que las obras y los servicios relacionados con ellas se realizaran conforme a lo establecido en ella o en otras disposiciones aplicables, y a los programas y presupuestos autorizados; • Realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades a cuyo cargo estuvieran las obras públicas y solicitar a los servidores públicos de las mismas y a los contratistas respectivos, los datos e informes relacionados con dichas obras.
	<p>➤ Otros aspectos relevantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con acierto, sometió a sus disposiciones, los contratos de servicios relacionados con la obra pública. • Desapareció la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la propia Ley. • Igualmente conveniente fue la disposición de mantener en vigor el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, e inhabilitar como contratantes a las empresas en que participaran como accionistas los funcionarios quienes resolvieran la adjudicación del contrato, o sus cónyuges o parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado (artículo 37). • Autorizó a las dependencias y entidades para suspender total o parcialmente la obra contratada, por causa justificada (artículo 42), y para rescindir los contratos de obra por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de la Ley (artículo 43).

Cuadro 5.6

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993	<p>➤ Abrogo las Leyes de Obras Públicas de 1980, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fusiono en un ordenamiento los contratos más comunes de la Administración Pública, los de obra pública, los de adquisición, los de arrendamiento y los de prestación de servicios. • La aplicación de esta Ley, recayó en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría -después de la Contraloría y Desarrollo Administrativo- y, en menor medida, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
	<p>➤ Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>En materia de obra pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar, asesoría técnica para mejoramiento del sistema de obra pública (artículo 11). • Dictar reglas para resolver las controversias que se susciten, con motivo de los contratos de obra pública (artículo 15). • Requerir de las dependencias y entidades no sectorizadas, sus programas y presupuestos de obra pública, para su aprobación e inclusión, en el proyecto de presupuestos de egresos correspondiente (artículo 22). • Establecer los requisitos para la licitación de obra pública financiada con créditos externos (artículo 33, penúltimo párrafo). • Hacer del conocimiento de las entidades de la Administración Pública Federal el nombre de los contratistas que se les haya rescindido un contrato (artículo 41-IV). • Expedir las disposiciones para el cálculo y la integración de los precios unitarios (artículo 59). • Determinar los incrementos y decrementos de los costos en los contratos de obra pública (artículo 68 II). • Realizar inspecciones a las dependencias y entidades que realicen obra pública (artículo 85). • Imponer sanciones a quienes infrinjan ésta Ley. • Tramitar los recursos de revocación que promuevan los interesados, en los términos previstos en el artículo 99.

Cuadro 5.6.1

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993</p>	<p>➤ Competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>	<p>En materia de obra pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar, asesoría técnica para el mejoramiento del sistema de obra pública (artículo 11). • Conocer de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos de obra pública (artículo 15). • Opinar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las reglas de carácter general para resolver las controversias que se susciten, con motivo de los contratos de obra pública (artículo 15). • Intervenir en cualquier acto que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley (artículo 33, párrafo final). • Otorgar autorización previa y específica para que las dependencias y entidades puedan recibir propuestas a servidores públicos o empresas en que estos formen parte, o celebrar con ellas contrato de obra pública (artículo 41-II). • Verificar que la obra pública se realice con apego a lo dispuesto en ésta Ley o en otras disposiciones aplicables (artículo 85). • Proponer a la SHCP la imposición de las sanciones, y aplicarlas a los servidores públicos, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. <p>• Tramitar las inconformidades que contravengan las disposiciones de ésta Ley (artículo 95).</p> <p>• Tramitar los recursos de revocación que promuevan los interesados, en contra de las resoluciones que dicte la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>

Cuadro 5.6.2

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993</p>	<p>➤ Competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.</p> <p>De conformidad con la ley de adquisiciones y obras públicas de 1993.</p>	<p>En materia de obra pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar, en el ámbito de su competencia, asesoría técnica para realizar investigaciones de mercado; la verificación de precios, y otras vinculadas con el objeto de dicha Ley (artículo 11). • Opinar ante la SHCP, respecto de las reglas de carácter general que pretenda dictar para resolver las controversias que se susciben, con motivo de los contratos de obra pública (artículo 15). • Establecer de manera sistemática la forma y términos en que las dependencias les deban remitir la información relativa a los actos y contratos de ésta Ley (artículo 84).

Cuadro 5.6.3

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993</p>	<p>➤ Otros aspectos relevantes de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.</p> <p>➤ Lo no previsto por ella sería aplicable 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.</p>	<p>En materia de obra pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al igual que la Ley de Obras Públicas, la de Adquisiciones y Obras Públicas también dedicaba todo un capítulo a la planeación, programación y presupuestación de las Obras Públicas. • Se mantenían como modalidades del contrato de obra pública, la de precios unitarios y la de precio alzado, sin prever la posibilidad de mezclar ambas. • Junto con el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, desapareció la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública. • Dispuso tratamiento diferente para cuando se rescinda el contrato de obra pública por causas imputables al contratista, o para cuando por razones de interés general se termine el contrato de manera anticipada, y también para cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos (artículo 72).

Cuadro 5.6.4

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993</p>	<p>➤ Aciertos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fusionar en un solo ordenamiento legal la regulación de los contratos administrativos más frecuentes. • Reproducir textualmente en el último párrafo de su artículo 15, el texto del artículo 72 de la Ley de obras públicas. “Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por ésta Ley, serán nulos de pleno derecho.” • Lo dispuesto en el Art. 20 que impone a las dependencias y entidades la obligación de prever los efectos al medio ambiente causados por la ejecución de obra pública. • La disposición de inhabilitar como licitantes o contratantes, a las empresas en que participen como accionistas o funcionarios, los servidores públicos (artículo 41). • Y haciendo prevalecer el interés general, autorizar a las dependencias y entidades para suspender total o parcialmente la obra contratada, por causa justificada (artículo 71).

Cuadro 5.6.5

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993</p>	<p>➤ Errores de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El principal error, consistió en eliminar el padrón de Contratistas de Obras Públicas. Debido a que lejos de simplificar el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato de obra pública, lo complica. • El siguiente error es, haber establecido en su artículo 15 la posibilidad de pactar cláusula arbitral en los contratos celebrados con base en ella, pues ello acarrea someter eventualmente la actuación del Estado a la potestad de particulares, lo que es contrario a lo dispuesto en la fracción III del artículo 104 constitucional. • Y el más grave es no haber incluido, un plazo determinado para la expedición del reglamento de la ley, lo que causo gran confusión.

Cuadro 5.7

Evolución del Marco Jurídico de la Obra Pública		
<p>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2000.</p>	<p>➤ Expedida el 30 de noviembre de 1999, y con vigencia a partir del 4 de marzo de 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El legislativo disgregó en dos ordenamientos legales a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que apenas un sexenio antes fusionó en un solo cuerpo legal: dividió la obra pública con los servicios por un lado y por otro las Adquisiciones y Arrendamientos.
<p>El Código Civil</p>	<p>➤ De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es supletorio de la LOPSRM el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. • Destacando también, entre otros, sus siguientes artículos: 5, 6, 10, 18, 19 y 20.
<p>El Artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación</p>	<p>➤ En el artículo primero del decreto por el que se modifican diversas Leyes fiscales y otros ordenamientos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1998, se adiciona un artículo 32-d al Código Fiscal de la Federación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inhabilita como posibles contratantes a quienes no se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales. Es preferible que esta disposición, que atañe a los impedimentos para ser contratista de la Administración Pública en contratos de obras públicas, estuviera contenida en la legislación de la materia, es decir en la LOPSRM.
<p>El Artículo 46 de la Ley del Banco de México,</p>	<p>➤ En la configuración del régimen jurídico que regula el contrato de obra pública participa, en todo aquel que celebre el Banco de México, el artículo 46 de su Ley, por tanto faculta a su Junta de Gobierno para:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza. • En la actualidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero de la LOPSRM, el Banco de México aplicara los criterios y procedimientos previstos en ésta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.”
<p>Otros Ordenamientos Jurídicos aplicables</p>	<p>➤ La segunda y tercera Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, contribuyeron en el pasado a conformar el régimen jurídico del contrato de obra pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, en ciertos aspectos, la Ley General de Deuda Pública (artículo 18), la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (artículo 18), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 30 y 31), para no citar sino tres ordenamientos legales y finalizar con ellos.

Capitulo Tercero

La Obra Pública

1. La Obra Pública en México

Capítulo Tercero

Obra Pública

1.- Antecedentes

El estudio de las obras públicas nos proporciona valiosas enseñanzas a través de los tiempos, ya que desde la primera etapa de la civilización las encontramos como testimonio de las agrupaciones humanas, que poblaron el planeta. Nos muestran su grado de cultura, sus conceptos vitales, su sentido trascendental de la divinidad, su organización política y social, el dominio y uso del medio natural y físico en que vivieron, su adelanto en el conocimiento de las ciencias físicas, especialmente la astronomía, y su capacidad de crear formas útiles y estéticas, respecto de las cuales lograron un conjunto de valores de dimensiones universales.

Se supone de que diez mil años antes de Cristo aparecen ya los indicios básicos de las culturas que florecieron en ese primer periodo, las obras de dicho periodo abarcan un lapso cercano a los catorce siglos, aceptando más conservador la hipótesis de que dicho florecimiento comenzó a tener lugar contemporáneamente a la iniciación de la era cristiana.

Así pues, esas obras son testimonio vivo de los motivos por los cuales se erigieron, la finalidad con que se construyeron, los materiales y las condiciones de trabajo en que fueron llevadas a término, y demás factores físicos, morales y sociales que hicieron posible su realización. Las obras públicas en su mayoría estaban dirigidas, en buena parte, al desarrollo de las ideas imperialistas y religiosas que caracterizaban muy predominantemente a aquellas sociedades, y cuya imposición, de grado o por fuerza, representaba una de las principales finalidades de su existencia y dinámica actividad.

En la realización de dichas obras, el más importante elemento de trabajo estaba constituido por los vencidos en las guerras, y este fenómeno conducía a una estratificación social, así como a un sistema de tributos y servicio personal a que aquéllos resultaban obligados.

Por otra parte, aunque no sabemos nada, o casi nada, del nombre ni del carácter profesional de los técnicos bajo cuya dirección se llevaron a cabo las obras en tales periodos, lo que si podemos afirmar sin lugar a dudas es que éstas se realizaron de acuerdo con ideas concebidas y puestas en ejecución dentro de lineamientos físicos y estéticos que representaban, por un lado, un conocimiento suficiente de los materiales que usaban, y, por el otro, respondían satisfactoriamente a las exigencias requeridas por el grado cultural en que aquellas agrupaciones humanas se encontraban.

Así pues, parece evidente que tales obras se practicaron mediante sistemas planeados y proyectados hacia la satisfacción de las necesidades políticas, sociales y económicas de los diversos conglomerados de pobladores a lo largo y ancho del planeta, aunados a un conocimiento bastante de los materiales usados en la

construcción y de los fenómenos relacionados con la ciencia de la física. Pero no únicamente cumplieron estos constructores con los presupuestos puramente físicos o materiales requeridos por la obra y por las funciones a que estaba destinada, sino que adentrándose en el delicado campo de las concepciones estéticas, lograron crear un mundo de formas, efectos y representaciones que produjeron un arte de calidad universal en las obras construidas en la historia del hombre.

Las obras Públicas, insistimos, figuran entre los testimonios mas antiguos de la actividad administrativa del Estado, ya que su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, las cuales son las de planear y ordenar su construcción, así como dirigirla y administrarla, y, en su caso, contratar dicha construcción.

Así pues, obras como las pirámides de Egipto, los jardines de Babilonia, la estatua de Júpiter, el coloso de Rodas, el templo de Diana, la tumba del rey Mausoleo y el Faro de Alejandría, no solo representan las siete maravillas del mundo antiguo, sino dan fe de que los antecedentes históricos de la obra pública, y la actividad administrativa que ella implica, datan cuando menos de hace cinco milenios.

1.1 La Obra Pública

El concepto de obra pública, igual que los conceptos de servicio público y de dominio público con los que se encuentra íntimamente ligado, se ubica en los cimientos del derecho administrativo, en el que, particularmente en sus inicios, la noción de dominio público desempeña un papel estelar al referir el uso general, al uso público, y revivir la idea del dominio eminente, la que al asociarse al de concesión dio lugar a la de dominio público y propicio la de servicio público, por tal razón, el profesor español Tomas Ramón Fernández afirma:

Dominio público y obra pública son de éste modo conceptos que se apoyan y presentan mutua colaboración, al mismo tiempo que se permiten un primer desenvolvimiento de una idea nueva, la de servicio público, que solo tardíamente, y de forma fatigosa se ira abriendo paso y ganando autonomía.¹

1.1 Concepto de Obra Pública

La palabra obra tiene diversos significados, se entiende por tal: todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuya conclusión será una obra terminada; también viene a ser toda producción del entendimiento, ya sea en filosofía, ciencias, letras o artes. En fin, obra también quiere decir acción moral, labor desarrollada por algún sujeto, o trabajo requerido para la ejecución de una cosa, entre otros significados.

La obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación, y demolición de inmuebles pueden ser pública o particular; para los efectos legales se pueden considerar obras públicas las

¹ Fernández, Tomas-Ramón, "Obras Públicas", Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1986, p. 288.

de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos aéreos y marítimos, canales de riego y de navegación, pozos de agua y petroleros, desecación de pantanos saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.

A principios del siglo XX el profesor español Carlos Soldevila explicaba lo siguiente:

Se denominan públicas las obras que tienden a satisfacer necesidades sociales y las construcciones destinadas a servicios del Estado o de las instituciones infra-soberanas.²

Mas tarde, el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas, definió:

La obra pública es una cosa hecha o producida por el estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general, y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general.³

Por su parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, actualmente en vigor establece lo siguiente:

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

I.- *El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;*

II.- *Los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;*

III.- *Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;*

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

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

VI.- *Los trabajos de infraestructura agropecuaria;*

VII.- *La instalación, montaje, colocación y aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un*

² Soldevila, Carlos "obras Públicas", Enciclopedia Jurídica Española, op. Cit., t. XXIII, p. 645.

³ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, t. II, p.514.

inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y

VIII.- Todos aquellos de naturaleza análoga.

Lo anterior evidencia lo excesivo de este *concepto legal de obra pública*, toda vez que no se reduce, como debiera, a los trabajos realizados por el Estado, o en su nombre, como bien acota el doctor Serra Rojas:

Relativos a la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o situación de un inmueble con un propósito de interés público o beneficio general, incluyendo su planeación y proyección, y, en su caso, al producto de tales trabajos.

En su texto actual, la ley en comentario, de acuerdo con el primer párrafo de su artículo 3º, considera *obra pública toda construcción, instalación, conservación, mantenimiento y reparación de bienes inmuebles*, sin importar a quien interese o beneficie, ni quien la realice o por cuenta de quien se haga, ni quien sea el propietario o poseedor del inmueble de que se trate.

Por consiguiente, en los términos del primer párrafo del artículo 3º. De la ley en comento, la construcción de una casa realizada por un particular en un inmueble de su propiedad viene a ser obra pública, lo cual es absurdo, por que en rigor, los trabajos de construcción respectivos serian regulados por dicha Ley, de acuerdo con su artículo 1º, que hace consistir su objeto en regular, entre otras acciones, la ejecución de obra pública.

El concepto erróneo de obra pública, contenido en el artículo 3º de la citada Ley proviene de la Ley de Obras Públicas que le antecedió, del 30 de Diciembre de 1980, que en el primer párrafo de su artículo 2º. definía:

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

Curiosamente, la Ley de inspección de Contratos y Obras Públicas, de Enero de 1966, y derogada por la Ley de Obras Públicas, no incurrió en error semejante por que se abstuvo de explicar lo que para sus efectos debiera entenderse como obra pública.

Para terminar con el tema del concepto jurídico de obra pública conviene tener presente para futuros cambios, que la doctrina francesa distingue la *obra en construcción de la obra terminada*, al utilizar dos expresiones diferentes: *travaux public*, para aludir a los trabajos que crean, producen o modifican la obra, y *ouvrage public*, para referirse a la obra terminada.

1.3 Clasificación de la Obra Pública

Diversos criterios se pueden emplear para clasificar la obra pública, lo que nos permite considerar y proponer para fines prácticos los siguientes:

1.3.1 Por las fases de su realización

De acuerdo con este criterio, podemos distinguir, mediante una primera clasificación, la obra pública en preparación, la obra pública en proceso, y la obra pública concluida o terminada. Un palacio legislativo, al igual que un camino o un pozo petrolero en operación, serán obras públicas terminadas; mismas que en el tiempo inmediato anterior a su conclusión constituyeron obras públicas en proceso, e inmediatamente antes representaron obras públicas en preparación.

Curiosamente, la obra pública terminada –*ouvrage public*- podrá ser motivo y objeto de nuevas obras públicas –*tavarus publics*-, cuantas veces se requiera su reconstrucción, reparación, mantenimiento, o modificación, lo que permite otra clasificación de las obras públicas para agruparlas en *originales y derivadas*.

1.3.2 Por su finalidad

Con un criterio teleológico (razón de algo en función de su fin), de acuerdo con las actividades del Estado a las que se destinen las obras públicas, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1) Las destinadas al ejercicio de una función pública, entendida ésta, como actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública y, en general, de los entes públicos.

La primera Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación ha definido: “por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio” (Primera Sala, Amparo directo 6601/58/1ª.-Armando Medina Medrano-Resuelto el 5 de Marzo de 1959, por unanimidad de cuatro votos, Ponente -Mtro. Agustín Mercado Alarcón- Srio. Lic. Francisco H. Pavón Vasconcelos).

Así pues, serán obras públicas destinadas al ejercicio de la función pública *legislativa*, las destinadas al asiento de las cámaras legislativas; al ejercicio de la función jurisdiccional, las construidas para albergar a la Suprema Corte de Justicia, tribunales unitarios y colegiados de circuito, y juzgados de distrito, al ejercicio de la función administrativa las construidas para el desempeño de las Secretarías de Estado y del Consejo de la Judicatura Federal; al ejercicio de la función de procuración de justicia, las que se realizan para la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal; al ejercicio de la función monetaria, las realizadas para el Banco de México; al ejercicio de la función electoral las que se construyan para el Instituto Federal Electoral; en fin, al ejercicio de la función de la registral, las que se ejecuten para el desempeño de actividades de todo Registro Público, llámese Registro Civil, Registro Público de la Propiedad, Registro Público de Comercio, Registro Público de Organismos Descentralizados, Registro Nacional de Electores, Registro Público de la Propiedad Federal, Registro Nacional Agrario o Registro Nacional de Vehículos.

2) Las destinadas para servir de infraestructura de servicios públicos, entendidos estos como actividades técnicas dedicadas a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado; como vías de comunicación terrestre en caso del servicio público de *transporte*, las escuelas en el caso del servicio público de *educación*, las clínicas y hospitales en caso del servicio público de *salud*, las plantas generadoras y redes distribuidoras de electricidad en el caso del servicio público de *suministro de energía eléctrica*, por mencionar algunos ejemplos.

3) Las destinadas a la gestión o a la infraestructura económica a cargo del Estado, como la instalación de *islas artificiales o plataformas marítimas*, para la explotación de hidrocarburos, o las obras dedicadas a la construcción de infraestructura *agropecuaria*.

1.3.3 Por quien compete su ejecución o contratación

Conforme a éste criterio, la obra pública se puede agrupar en dos formas: la atribuida a la administración pública *centralizada* y la que es competencia de la administración pública *paraestatal*.

1.3.3.1 Competencia de la administración pública centralizada.

En materia de obra pública atribuida a la administración pública centralizada, y atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenemos lo previsto en los siguientes artículos de la Ley en comentario:

Art. 29.- A la Secretaria de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles, hospitales y demás establecimientos militares.

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aérea;

Art.30.- A la Secretaria de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada.

XIV. Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.

Art. 32 bis.- A la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno

Federal, por si o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXIII. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiera el desarrollo pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

Art. 36.- A la Secretaria de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VII. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

XVIII. Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de auto transporte federal;

XXII. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

XXIII. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese genero;

XXIV. Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponde ejecutar;

Art. 37.- A la Secretaria de la Función Pública (antes de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaria podrá coordinarse con Estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

Como puede advertirse fácilmente, resulta contraria e ilógica la disposición contenida en la fracción XXI del ultimo de los artículos citados anteriormente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al encomendar a la dependencia encargada de *vigilar los procesos o procedimientos* de planeación, contratación y ejecución de la obra pública, precisamente el encargo de la proyección, construcción, rehabilitación, conservación y administración de los edificios públicos y en general, de los bienes inmuebles pertenecientes a la Administración Pública de la Federación, porque la convierte con una sola disposición en juez y parte.

1.3.3.2 Competencia de la administración pública descentralizada.

En cuanto la obra pública a cargo de la administración pública paraestatal, destaca la encomendada a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos descentralizados subsidiarios, a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ya que realizan obra en casi todo el territorio.

1.3.4 Por el ámbito al que pertenece la administración contratante

De conformidad con éste criterio, la obra pública podrá ser *federal, estatal y municipal*, lo que traducido al sistema jurídico mexicano permite diferenciarla en obra pública federal, del Distrito Federal, de los estados, y de los municipios.

1.3.5 Por la índole de los trabajos a realizar

En atención al tipo de trabajos a realizar, la obra pública, a la luz del artículo 3º. De la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, admite la siguiente clasificación:

- I. De construcción (incluye ampliación, adecuación, remodelación y modificación).
- II. De instalación (incluye la de islas artificiales y plataformas utilizadas en la explotación de recursos naturales, así como la de bienes muebles que deban incorporarse o adherirse a un inmueble).
- III. De conservación (incluye reparación, restauración y mantenimiento, tanto de inmuebles como de bienes muebles incorporados o adheridos a estos).
- IV. De demolición.
- V. De exploración, geotecnia, localización y perforación.
- VI. De mejoramiento del suelo, subsuelo, desmontes e infraestructura agropecuaria.
- VII. De proyectos integrales o llave en mano (incluyen desde su diseño hasta su terminación, y en su caso, transferencia de tecnología).

1.3.6 Por el carácter de la obras.

En cuanto al carácter de las obras se refiere, éstas se agrupan en *militares y civiles*.

1.3.7 Otros criterios de la clasificación

Como señalábamos, la obra pública admite múltiples criterios de clasificación y subclasificación, Jorge Ricardo Canals Arenas, hablando de construcción, señala que ésta, abarca tanto las obras nuevas como las reconstrucciones y las ampliaciones, su demolición y mantenimiento, y apunta lo siguiente:

La construcción pública ha sido considerada como configuradora de siete subgrupos:

1. Agua, riego y saneamiento, en las que quedan comprendidas entre otras, las presas, las obras para irrigación, el sistema de agua potable y el drenaje urbano.
2. Transporte, siendo en este renglón las principales obras: el metro, las carreteras, la urbanización, la pavimentación, el alcantarillado, las arterias viales, los aeropuertos, etcétera.
3. Electricidad y comunicaciones, refiriéndose sobre todo a: instalaciones telefónicas y telegráficas, instalación de postes de teléfonos y telégrafos, plantas de generación y transmisión de energía eléctrica, básicamente de alta tensión, etcétera.
4. Edificios públicos, como escuelas, viviendas, edificios para oficinas y plantas industriales, para hospitales, para oficinas gubernamentales, etcétera.
5. Infraestructura para la explotación de los recursos no renovables, siendo uno de los principales el petróleo y la petroquímica; así tenemos la perforación de pozos, plantas e instalaciones de refinamiento, sistema de conducción por tuberías y oleoductos, plantas de almacenamiento y distribución.
6. Agropecuarias y de recursos naturales, como las instalaciones para la cría y desarrollo pecuario, desmontes, subsuelos, nivelación de tierras, obras para la conservación de tierras, agua y aire en general.
7. Varias otras obras públicas: en este renglón se pueden ubicar obras poco frecuentes, de mantenimiento en general o cuyo monto de inversión sea muy pequeño.⁴

1.4 Requisitos para la Ejecución de la Obra Pública

Para la ejecución de la obra pública se deben satisfacer previamente ciertos requisitos, entre los que destacan los de planeación, los ambientales y los de presupuestación.

1.4.1 Requisitos de Planeación

La obra pública, de conformidad con lo dispuesto en la artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relaciones con las Mismas, deberá cubrir el requisito de ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos programa sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como a los objetivos, metas y provisiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades paraestatales de que se trate.

Otro requisito, aplicable a la ejecución de obra pública en preparación, encuadrable entre los de planeación, es el previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de acuerdo con el cual:

⁴ Canals Arenas, Jorge Ricardo, el contrato de obra pública, México, trillas, 1991, pp. 76

Art. 18.- Las dependencias y entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen estudios o proyectos sobre la materia de que se trate. En el supuesto de que advierta su existencia y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

Como salta a la vista, de existir los estudios o proyectos requeridos no tan solo resulta *improcedente su contratación*, sino también su realización directa por parte de la dependencia o entidad, por lo que debería establecerse en el propio artículo la prohibición adicional correspondiente.

1.4.2 Requisitos ambientales

En los términos del artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, la administración pública tiene también como requisito para la realización de toda obra pública, el prever los efectos que sobre el medio ambiente pueda originar su ejecución, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, para lo cual, los proyectos deberán incluir las obras necesarias para preservar o en su caso, restaurar las condiciones ambientales.

1.4.3 Requisitos presupuestales

Requisito indispensable para la realización de obra pública es contar con la *suficiencia presupuestal* en el rubro correspondiente. Así se desprende de la prohibición contenida en el artículo 126 constitucional que ha sido reiterado en diversos ordenamientos jurídicos; así, la abrogada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, de Febrero de 1985, en su artículo 4º ordenaba con toda claridad y precisión:

Las dependencias y entidades se abstendrán de formalizar o modificar pedidos y contratos en las materias que regula esta ley, si no hubiere saldo disponible en su correspondiente presupuesto.

En tanto que, la también abrogada Ley de Obras Públicas, con menor claridad disponía lo siguiente en sus artículos 4º y 29:

Art. 4º.- El gasto de la obra pública se sujetara, en su caso, a lo previsto en los Presupuestos anuales de Egresos de la Federación y el Departamento de Distrito Federal, así como a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y, en lo conducente a las disposiciones que en esta ley se establecen.

Art.29.- Para que las dependencias o entidades puedan realizar obras, será menester que:

I. Las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizado.

La Ley de adquisiciones y Obras Públicas retomó en su esencia tanto la disposición contenida en el artículo 4º de la derogada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, como las establecidas en los artículos 4º y 19 de la también abrogada Ley de Obras Públicas, al disponer lo que sigue:

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

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

Por su parte, el artículo 24 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas permite a las dependencias y entidades de la administración pública federal, convocar a licitación y adjudicar contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como celebrarlos, sólo cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes; aun cuando, excepcionalmente podrán convocar sin tal requisito, previa autorización de dicha Secretaría.

1.5 Formas de Gestión de la Obra Pública

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en su artículo 27 sólo reconoce, expresamente, dos formas de gestión de la obra pública, a saber: *mediante contrato o por administración directa* de la dependencia o entidad pública, sin embargo, existen otras formas de gestión posibles, como los llamados *PIDIREGAS (Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto)* también llamados *proyectos extrapresupuestales de inversión, la concesión de obra pública, o a través de un contrato de comodato*

Mas, independientemente de su forma de gestión, la realización de la obra pública compete a la administración pública -federal, estatal o municipal-, así lo sostuvo la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Obras Públicas. Su realización material corresponde a los Ayuntamientos. (Artículo 142 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos).

Es criterio de éste Tribunal que debe entenderse, que el obligado a construir, es decir, a realizar la obra pública es el ayuntamiento, y el que no debe de molestarse a los particulares obligándoles a hacerse cargo de obras públicas y a hacerse cargo de obras que competen al poder público; porque lo contrario es violatorio de las garantías individuales, sin que con ello haya querido decirse que el propio poder público no puede establecer erogaciones a cargo de los particulares para cubrir los gastos que implican la realización de las Obras Públicas que está obligado a realizar o para el

mantenimiento de los servicios públicos que presta. En cuanto se refiere a la manera de sufragar los gastos que implican la satisfacción de las necesidades que compete satisfacer al ayuntamiento, deber estarse a las disposiciones de carácter tributario que señalan los medios de obtener los recursos económicos de los municipios. Por las razones anteriores, el artículo 142 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que crea un desecho destinado a la conservación y reposición de las unidades de vapor mercurial o fluorescente, con cargo a los propietarios o poseedores de predios con frente a la calle, no puede estimarse violatorio de garantías.⁵

1.5.1 Mediante contrato de obra pública

La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, es decir el de obra pública, utilizado especialmente cuando se trata de grandes obras que demandan el empleo de tecnología y maquinaria sofisticadas y personal altamente especializado.

1.5.2 Por administración directa (De la Dependencia o Entidad)

Para la ejecución de obra pública de escasa cuantía y que no requiere de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, como puede ser la referida al mantenimiento y conservación de caminos vecinales, por ejemplo, se recomienda la administración directa y el empleo de mano de obra y materiales de la región, sin perjuicio de alquilar el equipo y la maquinaria adicionales necesarios y contratar los servicios de fletes y acarreos de materiales que no pueda realizar la dependencia o entidad administrativa con el equipo de transporte propio.

1.5.3 Mediante proyecto extrapresupuestal de inversión

Son los *proyectos de inversión diferida con registro al gasto (PIDIREGAS)*, por medio de los cuales el Estado recibe financiamiento de empresas nacionales o extranjeras para la realización de obras, generalmente identificadas con proyectos prioritarios, estos proyectos se encuentran reconocidos por el artículo 1° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Desde 1991, dadas las condiciones económicas imperantes, se planteo en México la conveniencia de sustraer de la aplicación de las leyes regulatorias del gasto público y de la deuda pública, a ciertos proyectos públicos de inversión –*plantas generadoras de electricidad, sistemas colectores de agua residuales y plantas para tratamiento de las mismas, así como obras de infraestructura penitenciaria*–, con el objeto de no afectar los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal ni incrementar la deuda pública.

Para el efecto señalado en el párrafo anterior, se sugirió el empleo del esquema de arrendamiento denominado “BLT” –en razón de sus siglas en ingles: Build, Lease and Transfer, en español: Construcción, Arrendamiento Financiero y Transferencia– o alguna de sus variantes, como el “BOM” (Build, Own and Maintenance), asociado a la creación de un fideicomiso privado como instrumento idóneo para obtener el

⁵ Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, volumen 36, parte primera, pagina 23.

financiamiento necesario y obviar la construcción de la respectiva obra y su arrendamiento a la administración pública.

Conforme tales esquemas el gobierno federal supuestamente no asumía el riesgo financiero y cambiarlo de los referidos proyectos extrapresupuestales de inversión, por transferirlo a los inversionistas y financieros particulares nacionales o extranjeros; se trataba, a decir de sus promotores, de una alternativa viable para los casos en que el marco jurídico no admitía *la concesión*, por tratarse de un servicio público no concesionable, como es el de energía eléctrica, o de una función pública como la penitenciaria. Se pueden resumir las características del esquema de referencia en las siguientes:

1ª La dependencia o entidad a quien interesaba el proyecto de inversión extra presupuestal respectivo promovía, sin mediar licitación pública, la creación de una herramienta financiera bajo la modalidad de *un fideicomiso privado* dispuesto a realizar la obra a que se refería el proyecto respectivo y contratar los recursos requeridos para el financiamiento del mismo, de acuerdo con las *tasas* y condiciones determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a condición de que la dependencia o entidad se obligara a pagar las cantidades convenidas bajo el concepto de rentas durante cierto tiempo, a partir de la recepción de la obra.

2ª Obtenidos los recursos financieros necesarios, el referido fideicomiso privado realizaba la obra conforme a las especificaciones establecidas por la dependencia o entidad interesada, a quien se la entregaba en arrendamiento al quedar concluida a su satisfacción.

3ª El fideicomiso privado garantizaba sus obligaciones con sus acreedores con las rentas que la entidad de la administración pública arrendataria se obligaba a pagar en el contrato respectivo.

4ª De ésta suerte, la contratación del financiamiento se celebraba entre un inversionista particular nacional o extranjero y un fideicomiso privado.

5ª Al recibir a satisfacción la obra, la dependencia o entidad arrendataria cobraba vigencia su obligación de pagar las rentas durante el plazo convenido *-por lo general no menor de diez años-*, y procedía a registrar contablemente la obligación del pago de rentas únicamente por el periodo fiscal en curso y no por el total de la obligación contraída, como si fuera un arrendamiento financiero que en rigor lo es.

Francisco J. Treviño Moreno explica este esquema de construcción-arrendamiento-transferencia, propio del proyecto extra presupuestal de inversión, como forma alterna para la gestión de obra pública, en los siguientes términos:

Los proyectos BLT, que en nuestro esquema podríamos llamar *de impacto diferido*, encuentran su origen en el derecho y el ámbito comercial anglosajón, en donde se buscaba, por una parte, participar en el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura asociados a una fuente de pago gubernamental y, por la otra, que la suerte del proyecto, durante 20 o 30 años, no afectara el balance de la empresa que lo ejecutara, razón por la cual se estructuraba la operación mediante un fideicomiso, como eje de su instrumentación. El patrimonio correspondiente se fideicomitía, normalmente se obtenían financiamientos con la garantía, primero del contrato y después de la obra construida, que debería de ser un proyecto viable desde el punto

de vista financiero. La operación productiva de dicho proyecto constituía la fuente de repago.⁶

De lo antes expuesto podemos deducir que la pretensión de sustraer de la responsabilidad financiera y legal de la administración pública el manejo de recursos públicos bajo el esquema BLT de proyectos extra presupuestal de inversión, como forma de gestión de la obra pública, descansó en los cuatro puntos fundamentales siguientes:

- 1.- El contrato de la administración pública con un particular, sin mediar licitación pública para tal efecto, para crear un instrumento financiero, bajo la modalidad de fideicomiso privado, que se encargara tanto de llevar acabo la obra correspondiente como de conseguir el financiamiento respectivo.
- 2.- La ejecución de la obra, por parte del fideicomiso privado, mediante la obtención del financiamiento respectivo, previa celebración de contrato de arrendamiento financiero de dicha obra con la dependencia o entidad de la administración pública, esquema que en algunos casos se sustituyo por aparente arrendamiento puro complementado con donación de la obra a la dependencia o entidad, al final del plazo. El monto de las rentas debía cubrir la amortización del capital invertido en la realización de la obra, los intereses respectivos, el costo del fideicomiso y la utilidad del fideicomitente.
- 3.- La garantía del pago del financiamiento obtenido para la realización de la obra con las rentas del arrendamiento financiero o puro.
- 4.- El registro contable de la obligación de pago de rentas, solo por las correspondientes al ejercicio en curso.

Como muchas otras importaciones de esquemas jurídicos extranjeros, la del BLT (Build, Lease and Transfer), (Construcción, Arrendamiento Financiero y Transferencia) resultó contraria a los principios sostenidos en nuestro sistema jurídico, en éste caso económicos, contables y operativos que animan nuestra legislación en diversos ordenamientos, en especial los de orden, transparencia y disciplina, contenidos en nuestras leyes presupuestales y de deuda pública, por obstruir el conocimiento y la auditabilidad de las finanzas públicas, al distorsionar el balance financiero de la administración pública, lo que erosiona la posibilidad de planear y diseñar adecuadamente las políticas fundamentales del país. Al presentar las rentas del arrendamiento financiero como *gasto corriente*, cuando en realidad se trata de *gasto de inversión*, así como al no registrar las rentas de dicho contrato correspondientes a los subsiguientes ejercicios fiscales, ni siquiera como “cuentas de orden”, el esquema BLT violó lo dispuesto por el reglamento de la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público Federal, de Noviembre de 1981, que dispone:

Art. 8º- La programación-Presupuestación del gasto público federal comprende:

II. Las provisiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos,

⁶ Treviño Moreno, Francisco J., “Algunos rasgos de contratos celebrados para el desarrollo de proyectos de infraestructura mediante fideicomisos en que ha participado la Comisión Federal de Electricidad”, El fideicomiso y los proyectos de infraestructura, México, UNAM-Comisión Federal de Electricidad, p. 73.

materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.

Un análisis somero del esquema de proyecto extra presupuestal de inversiones BLT pone de manifiesto sus evidentes vicios jurídicos, ya que carece de la debida transparencia y evidencia que deben tener los proyectos con repercusión en las finanzas públicas, a efecto de que en el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras, pueda determinar de manera idónea los ingresos públicos, y autorizar, por conducto de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como verificar la captación de los ingresos y el ejercicio del gasto, mediante la revisión de la cuenta pública.

El esquema del proyecto extra presupuestal de inversión infringía el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública, de Diciembre de 1976, por no considerar como deuda pública a las obligaciones de pasivo directas o contingentes, como lo eran las rentas del contrato de arrendamiento financiero, derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como de las entidades de la administración paraestatal, entre las que desde luego figuraban los organismos descentralizados.

La infracción del artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública, por parte del proyecto extra presupuestal de inversión, se evidencia en razón de que el artículo 2º del mismo ordenamiento legal entiende por financiamiento, para efectos de la misma ley, la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o prestamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Según lo previene el artículo 27 de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, al concluir el plazo del contrato de arrendamiento financiero y cumplido que hubieran sido todas las obligaciones, la arrendataria habrá de optar por alguna de las siguientes alternativas:

- I. Comprar los bienes arrendados a un precio inferior a su valor de adquisición, mismo que será establecido en el contrato, o de no hacerse así, determinarse en un monto inferior al valor de mercado al momento de la compra, de acuerdo con las bases pactadas en el contrato.
- II. Prorrogar el plazo de uso o goce temporal mediante el pago de una renta determinable conforme a las bases previstas en el contrato, y que en todo caso será inferior a la que venía cubriendo.

III. A participar con la arrendadora financiera del producto de la venta, a un tercero, de los bienes arrendados, en las proporciones y términos previstos en el contrato.

Es pues evidente, que el arrendamiento financiero empleado en los llamados proyectos extrapresupuestales de inversión BLT, lo mismo que su equivalente arrendamiento puro complementado con donación, representa una operación de crédito, por constituir un pasivo que debe ser registrado por la administración pública arrendataria, de acuerdo con lo dispuesto en las citadas fracciones II, III y IV de la Ley General de Deuda Pública.

La proliferación de los proyectos extrapresupuestales de inversión basados en fideicomisos dio lugar a realizar acciones legislativas y reglamentarias para impedirlo; así, en el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, de diciembre de 1993, se incluyó la inaudita disposición contenida en su penúltimo párrafo:

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

Casi dos años después, con igual propósito, y a efecto de proveer un marco jurídico adecuado para las operaciones de financiamiento de proyectos de infraestructura que figurasen en programas prioritarios, cuyo pago se vinculara directamente a la generación de recursos por parte de los bienes y servicios derivados de los propios proyectos, el Congreso de la Unión emitió el 14 de diciembre de 1995, un decreto publicado el 21 del mismo mes y año, para realizar las reformas legales siguientes:

1ª.- Se adiciono un tercer párrafo al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública para quedar como sigue:

Art. 18.— Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del gobierno federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en lo que se cuente con la previa aprobación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, solo se considera para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto de financiamiento se considerara como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

2ª.- Al artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se adiciono un párrafo, que vino a ser el segundo, pues el que figuraba como segundo se modificó y se ubicó como tercero, para quedar con el siguiente texto:

Art. 30 En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaria de Programación y Presupuesto podrá autorizar que celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen la asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en éstos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedaran sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Tratándose de proyectos incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la mencionada Secretaria, en los términos que establezca el reglamento de ésta ley, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos, para ser incluido en los presupuestos de egresos de los años posteriores, hasta la terminación de los pagos relativos.

Cuando *los proyectos a que se refiere éste artículo correspondan a programas de entidades* cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos, al presentar el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados.

Finalmente considerando que la anterior reforma legal, buscó reflejar de manera más adecuada el impacto real que produce en los presupuestos de las entidades públicas el esquema de financiamiento de proyectos de infraestructura que formen parte de programas prioritarios, se reformó y adicionó el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, mediante decreto del 20 de Agosto de 1996.

Por su parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en el antepenúltimo párrafo de su artículo 1º, dispone que:

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se realizaran conforme a lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y estarán regidos por esta Ley únicamente en lo que se refiere a los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública.

1.5.4 Por contrato de concesión

La figura jurídica de la concesión de obra pública tiene una larga trayectoria, pues en diversas ciudades de la antigua *Grecia* ya se encargaba a particulares la construcción de puertos; su remuneración consistía en un derecho de puerto que percibían de los propietarios de los barcos que los usaban. Posteriormente este esquema de construcción de obra pública fue adoptado en Roma, donde el derecho de puerto fue conocido con el nombre de *portorium*.

Después, durante el siglo XVI, la autoridad real en Francia retoma la figura de la concesión de obra pública para la construcción de canales y otras obras de infraestructura, en consecuencia, al concesionario se le confería la prerrogativa de cobrar un derecho sobre los usuarios de la obra para recuperar lo invertido y obtener además una ganancia.⁷

En la actualidad se considera a la concesión de obra pública como una forma de gestión de la misma, por medio de la cual la administración pública encarga a un particular la ejecución de la obra *a costa y riesgo de éste y le confiere durante un plazo determinado la explotación de la misma* a efecto de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados y obtenga, además, una utilidad.

Se trata, en rigor, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, como lo es la obra pública una vez concluida, esquema que permite al concedente realizar dicha obra sin emplear sus recursos, teniendo en cuenta que será el concesionario quien realizara la inversión total requerida.

1.5.5 Por contrato de comodato

Otra forma de gestión de la obra pública puede ser a través de un contrato de comodato, mediante el cual la administración pública comodante *entrega en comodato a un particular comodatario, por un plazo razonablemente determinado, un predio bajo su dominio para destinarlo, por ejemplo, a la construcción de un estadio deportivo*, cuya explotación permitirá al comodatario recuperar el costo de construcción, operación, mantenimiento, así como los respectivos intereses y, en su caso, de una utilidad; vencido el plazo del comodato, la administración pública asume la explotación de la obra.

Desde luego, la designación del comodatario se puede derivar de una licitación pública, que permita una competición equitativa y transparente ente los posibles interesados.

Esta forma de gestión, además de no requerir de inversión pública, puede resultar bastante sencilla y, por tanto, especialmente aconsejable para la realización de diversas obras públicas en los municipios de escasos recursos en nuestro país.

⁷ Vid. Díez, Manuel María, Derecho administrativo, op. Cit., t., III, nota 3, p. 126.

Capitulo Tercero	La Obra Pública
2. Contratación de Obra Pública	

Capítulo Tercero

Obra Pública

2. Contratación de la Obra Pública

Indudablemente en nuestro país los antecedentes más remotos de los contratos los encontramos en la época prehispánica, específicamente en relación con las obras públicas, en virtud de que como consecuencia de la obediencia a un régimen teocrático la obra pública estaba dirigida, en buena parte, al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de aquellas sociedades.

A pesar de lo anterior, José Pedro López Elías considera que la primera licitación que como tal se celebró en nuestro país, se efectuó en 1767, con la ejecución de la obra pública del desagüe de la ciudad de México⁸. Ahora bien, no debemos olvidar que la influencia española en los actos jurídicos que se celebraban en nuestro país en la época de la colonia era notoria, por lo que aun durante los primeros años del México independiente los contratos se regían por los ordenamientos jurídicos hispanos vigentes en la época colonial.

Las primeras normas relativas a los contratos en nuestro país se dieron en torno de los contratos del Estado que versaban sobre empréstitos públicos, entre algunos de dichos documentos regulatorios o normativos encontramos los descritos a continuación:

- Decreto de 25 de junio de 1822. Referente a un préstamo de 25 a 30 millones, emitido por Agustín de Iturbide.
- Decreto del 1º de mayo de 1823, relativo a un empréstito de 8 millones. Emitido por el Congreso Constituyente después de que Iturbide fuera depuesto como emperador.
- Decreto del 27 de agosto de 1823, referente a un empréstito por 20 millones, emitido por el Congreso de 1822-1823.
- Acta constitutiva de 1824, expedida por el Congreso Constituyente con la que se pretendía asegurar el federalismo.

Durante aquella época a pesar de que comenzaban a darse los casos en los que se utilizaba *la licitación*, el medio jurídico mas utilizado fue *la concesión*, mismo que fue especialmente utilizado en las obras de construcción de caminos, y en relación con ello, el gobierno y el Congreso expedieron una serie de disposiciones relativas a dicha materia, como es el caso de las mencionadas a continuación:

⁸ López-Elías, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México: 1999. p. 30.

- Decreto de 9 de octubre de 1826 por el que se autorizaba al gobierno para la apertura de los caminos de la República, constituyendo el primer documento normativo del México independiente por el cual se regulaba la obra pública y el régimen de peaje.
- Ley de 29 de marzo de 1834, que fuera publicada por bando el 3 de abril de 1834, con miras a impulsar la industria nacional, reiteró el otorgamiento de facultades al gobierno para contratar la apertura o mejora de caminos del país, a través del régimen de peaje.
- Ley del 11 de septiembre de 1827, sobre una junta de peajes en los caminos entonces existentes y que administraba el Consulado de México.
- Ley de 25 de marzo de 1835, que aclara la de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.
- Decreto de Santa Ana de 24 de septiembre de 1843 que da reglas generales sobre los caminos, constituyendo el primer intento de sistematización normativa relativa a vías de comunicación.
- La Constitución Política de 1857 en su artículo 72, fracción XXII, determinó que es facultad expresa del Congreso de la Unión: *Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos*, con lo que se abrió la posibilidad de contratación de obra pública relativa a vías generales de comunicación y la concesión de su explotación para recuperar el costo de inversión.
- Decreto de 17 de enero de 1868, sobre conservación de caminos, y penas que debían imponerse a los que los deterioraran.
- Ley de 16 de diciembre de 1881, sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos y su Reglamento de 1º de julio de 1883.

Ante el número elevado de disposiciones con respecto a las vías generales de comunicación, el gobierno tuvo la necesidad de decretar la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Ley de las Secretarías de Estado del 13 de mayo de 1891.

El 25 de abril de 1893, Porfirio Díaz, como presidente de nuestro país, publicó la Ley de la Renta Federal del Timbre que tuvo por objeto unificar la legislación relativa a diversos tributos. En tal ordenamiento se contempló el pago de un impuesto por concepto de avisos o anuncios de remate o almoneda, así como la exención del pago del impuesto a los contratos celebrados oficialmente entre autoridades o corporaciones oficiales.

Es conveniente señalar que durante el Porfiriato los contratos de obras públicas respondían al sistema del *contratismo*, por el cual los adjudicatarios de las obras eran seleccionados arbitrariamente a capricho del mandatario.⁹

A partir de la Constitución Política de 1917 encontramos el primer antecedente moderno de los contratos administrativos y la licitación pública. Fue en este año

⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p 113

cuando la Constitución contempló por primera vez el artículo 134, que fue aprobado el 27 de enero de 1917, después de que, en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza dicho precepto no figuraba, por lo que fue necesario que el Congreso Constituyente, a través de la Comisión de Constitución, presentara la propuesta de adición de dicho artículo y tras una breve discusión fue aprobado con el texto siguiente:

Artículo 134. Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.¹⁰

Como puede observarse este precepto sólo contemplaba los contratos de obras públicas y permaneció, prácticamente sin modificación hasta el 27 de diciembre de 1982, cuando este artículo 134 constitucional fue reformado, elevando así a rango constitucional, la licitación pública, quedando el texto como sigue:

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

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones 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, 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.¹¹

Desde 1917 hasta la fecha el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo han emitido diversas disposiciones regulatorias que son de aplicación a los contratos administrativos, entre ellas destacan las siguientes:

- Ley de las Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917. En la que se establecía que la secretaría encargada de la ejecución de las obras materiales de las secretarías, departamentos y en general del gobierno federal sería la Secretaría de Comunicaciones.
- Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación del 1º de marzo de 1926. En la que se otorgaban facultades a la Contraloría para vigilar los contratos

¹⁰ Artículo 134 de la Constitución de la República de 1917.

¹¹ Artículo 134 constitucional reformado el 27 de diciembre de 1982

celebrados por el gobierno.

- Reglamento que establece la intervención de la Contraloría en materia de contratos y compras, del 15 de julio de 1926.
- Ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 31 de diciembre de 1935 por la que se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958 que establecía la separación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creando dos secretarías: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, que tendría a su cargo el establecimiento de las bases y normas para contratar las obras públicas.
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, del 4 de enero de 1966. Que hacía referencia únicamente a los contratos de obras públicas y estableció como obligatoria la *inscripción en el Padrón de Contratistas*. Y en su artículo 14 señalaba que la Secretaría del Patrimonio Nacional vigilaría la contratación y la ejecución de las obras, así como la celebración de *subastas para adjudicar los contratos* que llevaran a cabo las dependencias, a fin de que se ajustaran a las bases, normas generales y criterios para la integración de precios unitarios.
- Bases y Normas generales para la Construcción y Ejecución de Obras Públicas, del 28 de enero de 1970 y del 3 de septiembre de 1974.
- Ley de Obras Públicas, de 30 de diciembre de 1980, en la que por primera vez, en nuestra legislación se empleó el término *licitación pública*, pues en el artículo 30 se señalaba que “*los contratos de obra pública se adjudicarían o llevarían a cabo, a través de licitaciones públicas*”. A partir de dicho momento para las adquisiciones se hablaba de *concurso*, en tanto que, para las obras públicas se hablaba de *licitaciones públicas*.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas, de 11 de septiembre de 1981.
- Reglas Generales para la Construcción y Ejecución de las Obras Públicas, del 18 de octubre de 1982.
- Reforma constitucional del artículo 134, de fecha 27 de diciembre de 1982.
- Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, del 6 de julio de 1983.
- Acuerdo que establece las normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas, del 30 de enero de 1984.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas, del 13 de febrero de 1985.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, vigente a partir del 1º de enero de 1994, a la par de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A pesar de que unificaba dos ordenamientos que guardaban una estrecha relación, dicha unificación no fue del todo satisfactoria.

2.1 La Ley actualmente en vigor

Como ya hemos señalado anteriormente, el 4 de enero de 2000 fue publicada la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y sus reformas y adiciones se publicaron también en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005, esta Ley es la que rige la materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y se encuentra vigente actualmente en México.

Se trata pues de un ordenamiento que ha sido separado, nuevamente de las disposiciones relativas a las Adquisiciones y se encuentra conformada por 91 artículos dividida en ocho títulos que son los siguientes:

Figura 1

Título	Contenido	Artículos
Primero	Disposiciones Generales	1 Al 16
Segundo	De la Planeación y Programación	17 Al 26
Tercero	De los Procedimientos de Contratación	27 Al 44
Cuarto	De los Contratos	45 Al 69
Quinto	De la Administración Directa	70 Al 73
Sexto	De la Información y Verificación	74 Al 76
Séptimo	De las Infracciones y Sanciones	77 Al 82
Octavo	De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación	83 Al 91

En el texto de esta ley destacan aspectos tales como la posibilidad de incluir una cláusula arbitral, de forma excepcional en los contratos, mientras que por regla general se entiende que las controversias que deriven con motivo de la interpretación y aplicación de la ley serán dirimidas ante los Tribunales Federales.

Establece que las licitaciones públicas podrán ser nacionales o internacionales.

Se detallan las formalidades que deben seguir el procedimiento de selección del contratista, así como el procedimiento de contratación.

Dentro de la legislación mexicana diversos ordenamientos son aplicables en materia de Obras Públicas, de entre ellos destacan, según consta en Internet en la página de Compranet,¹² la cual es utilizada por contratistas en general, los siguientes

¹² Pagina de Internet Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal. Normatividad de Obras Públicas en: <http://www.secodam.gob.mx/unaopsf/dgaop/normaop.htm>

documentos normativos:

- Artículo 134 Constitucional.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del 20 de agosto de 2001.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, del 30 de diciembre de 2002.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 2002 y sus anexos 1.4 y 14 (Regla 2.1.12) del 30 de mayo de 2002.
- Acuerdo que establece las Disposiciones de Ahorro en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2002, del 28 de febrero de 2002.
- Reglas para la aplicación de las reservas de compras del sector público establecidas en el TLCAN del 6 de octubre de 2000.
- Acuerdo para el uso de medios electrónicos en el envío de propuestas de las licitaciones públicas de la Administración Pública Federal e Inconformidades, de 9 de agosto de 2000.
- Acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente de sus obligaciones fiscales.
- Código Fiscal de la Federación (artículo 32-D) del 31 de diciembre de 1998.
- Acuerdo para el envío de información y acreditamiento de personalidad, del 11 de abril de 1997.

2.2 Requisitos para la ejecución de la Obra Pública

Previo a la ejecución de la obra pública se deben satisfacer determinados requisitos, de entre los que destacan los que a continuación se enumeran:

2.2.1 Requisitos de Planeación

- a. De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la obra pública debe ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas y paraestatales de que se trate.
- b. Otro requisito que debe cumplirse antes de ejecutar la obra pública es revisar que en los archivos de las dependencias o en la coordinación del sector correspondiente existan estudios o proyectos de la materia de que se trate, para que si existen se compruebe que los mismo satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, pues de ser así, no procederá la contratación, sino únicamente de los trabajos necesarios para su adecuación, actualización o

complemento, esto en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

2.2.2 Requisitos Ambientales

De acuerdo al artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las dependencias y entidades están obligadas a considerar los efectos que la ejecución de las obras puedan causar sobre el medio ambiente con sustento en la evaluación de impacto ambiental prevista por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; además los proyectos deben incluir las obras necesarias para que se preserven o sean restituidas en forma equivalente las condiciones ambientales, cuando éstas pudieran sufrir algún deterioro. A efecto de dar cumplimiento a estos requisitos se da intervención a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y a las dependencias que tengan atribuciones en la materia.

2.2.3 Requisitos Presupuestales

Para la realización de la obra pública resulta evidentemente indispensable que se cuenten con los recursos económicos suficientes establecidos en el rubro presupuestal que corresponda. Ello tiene sustento en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que no deba efectuarse pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto.

2.3 Formación del Contrato Administrativo

Con aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. El contrato administrativo, como ha quedado establecido anteriormente se forma a partir de la concurrencia de voluntades, la de la Administración Pública, por una parte, y la del contratista por otra. Así pues, la formación de la voluntad de la administración recorre una serie de etapas que se llevan a cabo por diferentes órganos. Por ello la selección del contratista está sujeta a las normas que instauran distintos procedimientos especiales y destinados a tales fines.

Ya hemos dejado claro que la contratación administrativa es una de las formas jurídicas de la función administrativa, por ello en su preparación y ejecución se aplica su régimen jurídico. De acuerdo con Roberto Dromi, en el régimen jurídico de dicha función, encontramos, como principio, *el procedimiento administrativo, es decir, las reglas que rigen la intervención de los administrados interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. De forma tal, que el procedimiento de contratación administrativa es un procedimiento administrativo especial.*¹³

Ahora bien, no debemos confundir el *procedimiento de formación de la voluntad contractual con el procedimiento por el cual se conjuga la voluntad de la Administración y la voluntad del contratista*, para ello al primer procedimiento lo estudiaremos como el procedimiento *precontractual* o de formación o preparación del contrato, y al segundo como procedimiento *contractual* o de ejecución.

¹³ Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires: 1997. p. 337.

2.3.1 Procedimiento de preparación del Contrato Administrativo

Las etapas que constituyen este procedimiento sustancialmente adquieren la forma de acto, reglamento, hecho o simple acto administrativo, es decir, son las formas por las cuales se exterioriza toda la actividad administrativa del Estado.

En este procedimiento de formación de la *voluntad contractual* se da una comunicación entre los futuros contratantes exteriorizada por manifestaciones de voluntad de las partes tendientes a la celebración de un futuro contrato. A pesar de que dichas manifestaciones de voluntad no pueden ser calificadas como contractuales, generan una *relación jurídica, es decir, un vínculo jurídico que produce efectos recíprocos*.

De dicha relación jurídica entre los futuros contratantes deriva una responsabilidad precontractual en virtud de la cual el licitante *tiene derecho a ser resarcido* de los perjuicios que deriven de un comportamiento antijurídico por parte del convocante, en virtud de que el licitante o precontratista *no originó el vicio*.

Es importante apuntar también que, cuando la ley señala que el *procedimiento* preliminar a la celebración del contrato es obligatorio, debe efectivamente realizarse, pues de lo contrario, si celebrara el contrato, éste sufriría de una *nulidad absoluta*.

De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, en México la etapa preliminar tiende a orientar la celebración de los contratos administrativos y su consiguiente aplicación de recursos económicos, de acuerdo con los fines, objetivos y metas predeterminados por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar – *como lo establece el artículo 25 constitucional*– un desarrollo integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, propicie el sano ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; por todo lo cual, esta etapa preliminar incluye las actividades de planeación, programación y presupuestación de los contratos del sector público.¹⁴

Debemos apuntar que a nivel federal en el procedimiento de contratación participan los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Los artículos 25, 26, 73 fracciones VII, VIII, XXIX-D, XXIX-E y XXX, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90, 100, 126 y 134 constitucionales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública

¹⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. P. 167.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Presupuesto Federal de Egresos
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

2.3.1.1 Procedimientos de selección del contratista.

En nuestro ordenamiento jurídico encontramos dos *formas básicas* para seleccionar al contratista, una de ellas es la *adjudicación directa o sistema de libre elección y la otra a través de un sistema de competencia o sistema de restricción*.

I) Sistema de adjudicación directa o libre elección.

En este sistema se designa al contratista sin mayor preámbulo, es decir, la administración pública ejerce la facultad con la que cuenta para elegir en forma directa y discrecional, al contratista - *persona física o moral*- con la que va a contratar sin sujetarse a procedimiento especial alguno. Esto ocurre generalmente en los contratos de montos pequeños o en aquellos donde por diversas razones sólo hay un posible contratista, lo mismo sucede en los contratos celebrados a causa de un desastre o de alteración del orden social.

Dentro de estos contratos Jorge Fernández Ruiz señala también los contratos de prestación de servicios cuando son ofrecidos por un ente público, sin embargo, diferimos de tal afirmación en virtud de que consideramos que estos últimos no son propiamente contratos sino actos unión, pues no existen voluntades opuestas ni contradictorias, tratándose, pues, de un acto complejo y plurilateral, mas no contractual.¹⁵

José Pedro López-Elías dice que doctrinalmente, éste sistema constituye la regla general de la actividad contractual de la administración pública, pues los sistemas que restringen la elección del contratista, sólo operan excepcionalmente, es decir, cuando una norma jurídica así lo establece, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de forma directa y discrecional seleccione al contratista.¹⁶

Ahora bien, el hecho de que la administración pública cuente con un sistema de libre elección del contratista o de adjudicación directa no significa que no deba cumplir una serie de requisitos legales para que la contratación sea legal, la libertad opera en cuanto a la elección del contratista más no en cuanto a los requisitos que garantizan el debido cumplimiento de la actividad contractual. Entre esos requisitos sobresalen los que se refieren a la determinación de la necesidad de la contratación; los detalles

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 168.

¹⁶ López-Elías, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Número 4. México: 1999. p. 22

técnicos y financieros; la aptitud personal y legal del contratista. Dichos requisitos deberán efectuarse de acuerdo a las normas jurídicas que rijan tales situaciones.

II) Sistema de Competencia o de Restricciones

La otra forma de selección que contempla nuestro ordenamiento jurídico es la que tiene como base un *régimen de competencia* en el que contienen diversos aspirantes en condiciones de igualdad, al responder a una *convocatoria previa, es decir, la licitación*. También se puede llamar sistema de restricción porque la libertad de la administración pública para seleccionar al contratista se limita, pues dicha selección debe realizarse con base en un *procedimiento especial*.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, pues son obligatorios cuando la norma así lo establece, el incumplimiento trae como consecuencia una *irregularidad* que provoca la nulidad del procedimiento y del contrato celebrado e inclusive, acarrea responsabilidades administrativas para los servidores públicos. Esta otra forma de seleccionar al contratista a nuestro juicio se conoce con diversas denominaciones, definidas como sigue:

- a) Tratándose de la selección de un contratista comprador se habla de *subasta, remate o almoneda*;
- b) Cuando se trata de escoger a un contratista vendedor se denomina *concurso*;
- c) Si se trata de seleccionar a un contratista de obra pública se opta por la palabra *licitación*, en sus diferentes tipos que pueden ser:
 - 1) Licitación *Privada*.
 - 2) Licitación *Pública*.

Sin embargo, cualquier denominación que se emplee para la selección del contratista, hace referencia a un procedimiento en el que contienen varios aspirantes a contratistas de la administración pública. Para efectos de ésta investigación la cual se refiere a los instrumentos jurídicos y los contratos de obra pública, al referirnos al procedimiento de selección del contratista lo haremos denominándolo *licitación*, tal y como lo hace la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, veamos lo siguiente:

1) Concepto de Licitación.

En nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento por el cual se realiza la selección de un contratista de obras o servicios, se denomina licitación pública, el artículo 134 constitucional hace clara referencia al mismo al indicar:

Artículo 134. (...) 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.

También, la licitación puede *definirse* como el procedimiento administrativo, que tiene por objeto la selección del contratista, evaluando las condiciones técnicas y económicas, para determinar la idoneidad del sujeto elegido, verificando que ofrezca las condiciones más convenientes para la convocante. Según Sayagués Laso:

La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones mas ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la mas ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto del pliego de condiciones.¹⁷

Es momento de recordar que la licitación pública es un *procedimiento previo al procedimiento de contratación* y a pesar de que este no debe realizarse hasta que se ha concluido el primero, no podemos confundir a uno con el otro, pues se trata de *actos jurídicos independientes* que se interrelacionan ya que el procedimiento de contratación depende de la conclusión del procedimiento de licitación.

a) La Licitación Privada

Esta forma de licitación difiere de la pública por el hecho de que la participación en el procedimiento está condicionada a la invitación de la administración pública. Al respecto debe señalarse y cuestionarse la amplia discrecionalidad con la que la administración decide cuáles serán los invitados a participar del procedimiento pues, se dejan fuera a múltiples personas (físicas y morales) que pudieran hacer propuestas técnicas y económicas verdaderamente viables. Sin embargo, en diversas ocasiones la posibilidad de celebrar una licitación privada obedece a montos o valores de las obras o servicios objeto de la contratación, así como el grado de especialización requerido de los contratistas. El artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece como procedimiento de contratación la invitación a cuando menos tres personas, es decir, *la licitación privada o cerrada*.

b) La Licitación Pública.

En palabras de José Pedro López-Elías, la licitación pública es un procedimiento administrativo que puede definirse así:

Es un mecanismo legal y técnico por medio del cual la administración investiga, o sea, trata de obtener las mejores condiciones de idoneidad, conveniencia y capacidad en la

¹⁷ Citado por López-Elías, José Pedro. Aspectos de la Licitación Pública en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 4. México: 1999. p. 54.

prestación de servicios públicos, en la realización de las adquisiciones y en la ejecución de las obras públicas. Permite una competencia libre e igual. La selección recae en el licitador más idóneo y que ofrece la mayor ventaja. La licitación se compone de una serie de actos sucesivos, todos interligados y tendientes al mismo fin: la realización del contrato administrativo.

En la licitación pública pueden concurrir a participar todas aquellas personas físicas y morales que, de acuerdo con la legislación vigente cumplan con las condiciones para presentarse. Por tanto la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala en el artículo 27 a la licitación pública como uno de los procedimientos de contratación y en el artículo 28 establece que los contratos de obras públicas y servicios se adjudicarán por regla general, a través de *licitaciones públicas*.

I.- Principios de la Licitación Pública

Jorge Fernández Ruiz señala que la licitación pública debe cumplir con los siguientes principios:¹⁸

- *Concurrencia*. No podemos dudar que la concurrencia de aspirantes a contratistas es indispensable para que pueda producirse el concurso o competencia esencial en la licitación.
- *Competencia*. Este principio presume además de la concurrencia de aspirantes a contratistas, que éstos ocurren en pugna a la licitación, es decir, que entre ellos no hay acuerdos que propicien el triunfo de alguno en particular o algún beneficio mayor a lo previsto para el que resulte seleccionado.
- *Igualdad*. Este principio establece el trato igual, sin distinciones a todos los contendientes aspirantes a contratistas, se trata de la observancia de la imparcialidad absoluta por parte de la administración en el proceso de licitación respectivo.
- *Transparencia*. La licitación debe desarrollarse en un procedimiento en el cual todos los participante se encuentren fehacientemente informados de las razones y causas por las que se convoca a concurso, así como las razones que respalden las resoluciones que recaigan al procedimiento en cada una de sus etapas.

II.- Etapas de la Licitación Pública

Las etapas a través de las cuales se desarrolla la licitación pública son las siguientes:

A.- Elaboración de las bases de licitación.

Las bases de licitación también son conocidas como pliego de condiciones y tienen por objeto que la administración fije el objeto de la licitación, es decir, si versará sobre ejecución de obra o servicios. Asimismo, en las bases de licitación se

¹⁸ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 172.

determina el procedimiento de licitación y los patrones que regirán el contrato.

En relación al pliego de condiciones Serra Rojas señala que las condiciones que lo conforman pueden ser de tres tipos:¹⁹

- 1.- El pliego de cláusulas y condiciones generales o pliego de las cláusulas administrativas generales.
- 2.- El pliego de prescripciones comunes, que son normas especiales del contrato.
- 3.- El pliego de prescripciones especiales, que son consideraciones sobre precios, calidad, sanciones y otras circunstancias.

La preparación de las bases debe hacerse con anterioridad a la celebración del procedimiento de licitación y cumpliendo con el principio de igualdad, de modo tal que los requisitos y condiciones sean los mismos para todos los participantes.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señala que el contenido mínimo de las bases de licitación debe ser el siguiente:

Artículo 33.- Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este período, y contendrán en lo aplicable como mínimo, lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad, convocante;
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;
- III. 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 de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;
- V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;
- VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. México: 2001. p. 650.

cambio de la fecha en que se haga dicho pago, así como el mecanismo, periodos de revisión y los porcentajes máximos de ajuste de costos a que se sujetará el contrato;

VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;

VIII. Criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley;

IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;

X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación, así como los tabuladores de las cámaras industriales y colegios de profesionales que deberán servir de referencia para determinar los sueldos y honorarios profesionales del personal técnico;

XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;

XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;

XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

XIV. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan;

XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del período comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;

XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;

XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes, diferenciando los de obras y los de servicios;

XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixto en su parte correspondiente, a las condiciones de pago;

XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo mas significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, perfectamente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto;

XXI. La indicación de que el licitante ganador que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley;

XXII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación;

XXIII. La indicación de que no podrán participar las personas físicas o morales inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública, en los términos de este ordenamiento o de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Asimismo, la indicación de que los participantes deberán presentar manifestación bajo protesta de decir verdad de que por su conducto, no participan en los procedimientos de contratación establecidos en esta Ley, personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en los términos del párrafo anterior, con el propósito de evadir los efectos de la inhabilitación, tomando en consideración, entre otros, los supuestos siguientes:

A. Personas morales en cuyo capital social participen personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en términos del primer párrafo de esta fracción;

B. Personas morales que en su capital social participen personas morales en cuyo capital social, a su vez, participen personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en términos del primer párrafo de esta fracción, y

C. Personas físicas que participen en el capital social de personas morales que se encuentren inhabilitadas.

D. La participación social deberá tomarse en cuenta al momento de la infracción que hubiere motivado la inhabilitación.

La falsedad en la manifestación a que se refiere esta fracción será sancionada en los términos de Ley.

En caso de omisión en la entrega del escrito a que se refiere esta fracción, o si de la información y documentación con que cuente la Secretaría de la Función Pública se desprende que personas físicas o morales pretenden evadir los efectos de la inhabilitación, las dependencias y entidades se abstendrán de firmar los contratos correspondientes, y

- XXIV. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, precisando como serán utilizados en la evaluación.

Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas no podrán exigirse requisitos que tengan por objeto limitar la libre participación. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir.

Previo a la emisión de la convocatoria, las bases de licitación cuyo presupuesto estimado de contratación sea superior a diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, así como aquellas de monto inferior que las dependencias y entidades consideren convenientes, deberán ser difundidas a través de su página en Internet o en los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, al menos durante cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de su difusión, lapso durante el cual se recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale, o bien, invitarán a los interesados, profesionales, cámaras o asociaciones empresariales del ramo para participar en la revisión y opinión de las mismas.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 35 del mismo ordenamiento, las bases de licitación pueden ser modificadas, siempre y cuando dichas modificaciones no tengan por objeto limitar el número de participantes o sustituir o variar los trabajos a los que se refiere la licitación, o agregar otros distintos; estableciendo como condición que con anticipación mínima de siete días naturales a la fecha establecida para la presentación y apertura de proposiciones se publique un aviso en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, a fin de que los interesados concurren ante la institución responsable de la licitación para conocer las respectivas modificaciones.

En cuanto a estas modificaciones, consideramos que la autoridad emisora de las bases debe abstenerse de realizar modificaciones a las bases de licitación que no resulten expresamente justificadas, pues de lo contrario, los adquirentes de las bases se encontrarían ante una situación de incertidumbre, y quizá la autoridad ante un exceso de discrecionalidad, lo anterior derivado de la amplia posibilidad con la que cuenta la autoridad al establecer en el citado artículo 35 que: *Las dependencias y entidades (...) podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación*, es precisamente el texto señalado en cursivas, lo que llama nuestra atención, pues consideramos que es una puerta abierta a la discrecionalidad que lamentablemente en ocasiones resulta arbitraria.

Si las modificaciones derivan de las juntas de aclaraciones a las bases que la ley prevé, la publicación a que se refiere el artículo 35 podrá omitirse en virtud de que dichas modificaciones se consideran parte integrante de las bases, siempre que con la misma anticipación señalada por tal precepto se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los adquirentes de las bases de licitación.

La convocante está obligada a entregar a los interesados la información mínima

necesaria para formular sus propuestas, dicha información debe estar contenida en las bases de la licitación y se complementa con juntas de aclaraciones, y mediante visitas al sitio de realización de la obra.

B.- Convocatoria

Con respecto a la convocatoria la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que debe contener los siguientes elementos:

Artículo 31.- Las convocatorias podrán referirse a una o más obras públicas o servicios relacionados con las mismas, y contendrán:

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

II. La Forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, el cual será requisito para participar en la licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medio de difusión electrónica que establezca la Contraloría;

IV. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos así como la indicación, en su caso, de las propuestas que podrán presentarse a través de medios remotos de comunicación electrónica;

V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

VI. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;

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

VIII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;

X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de esta ley;

XI. La indicación de que cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos de la licitación en calidad de observador, sin necesidad de adquirir las bases, registrando previamente su participación;

XII. Determinación, en su caso, del porcentaje de contenido nacional, y

XIII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

Con respecto a la fracción IV de este artículo así como la fracción V del artículo 33 señalado en párrafos anteriores, coincidimos con Jorge Fernández Ruiz al considerar que el idioma para las licitaciones nacionales debiera ser únicamente el español, pues el texto de dichas fracciones no es claro y puede prestarse a confusiones por las cuales se argumentara que a pesar de tratarse de una licitación nacional, ésta fuera celebrada en un idioma distinto al español.²⁰

En relación con la convocatoria debemos recalcar la importancia que en ella tiene la publicidad, por lo que debe ser anunciada por lo menos en el periódico, boletín u órgano de comunicación oficial respectivo y referirse a toda persona interesada. Esta obligación de hacer pública la convocatoria de la licitación pública es impuesta por el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitucional. En virtud de lo que dispone el artículo 32 de la Ley de obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es decir que las convocatorias se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

C.- Elaboración y entrega de la proposición u oferta

Cuando los interesados en ser contratantes de la Administración pública mediante un contrato administrativo, satisfacen los requisitos establecidos en la normatividad vigente para serlo, y presentan su oferta debidamente requisitada en los términos de la convocatoria y de las bases de licitación respectiva, entonces se convierten en licitadores. Sin embargo, de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la autoridad convocante debe abstenerse de recibir propuestas de quienes por determinadas razones están impedidos para hacerlo:

Artículo 51.- Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para

²⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 179.

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública.

III. Aquellos contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente un contrato dentro de un lapso de un año calendario contado a partir de la notificación de la rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante durante un año calendario contado a partir de la notificación de la rescisión;

IV. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Contraloría, en los términos del Título Séptimo de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

V. Aquéllas que hayan sido declaradas o sujetas a concurso mercantil o alguna figura análoga;

VI. Los licitantes que participen en un mismo procedimiento de contratación, que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común;

VII. Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente, hayan realizado o se encuentren realizando por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de dirección, coordinación y control de obra; preparación de especificaciones de construcción; presupuesto de los trabajos; selección o aprobación de materiales, equipos y procesos;

VIII. Aquéllas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, pretendan ser contratadas para la elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean partes;

IX. Las que hayan utilizado información privilegiada proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y por afinidad hasta el cuarto grado, o civil;

X. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por si o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación;

XI. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de ley.

La entrega de proposiciones se hará en sobre cerrado. La documentación distinta a la propuesta técnica y económica podrá entregarse, a elección del licitante, dentro o fuera de dicho sobre.

Dos o mas personas podrán presentar conjuntamente proposiciones sin necesidad de constituir una sociedad, o nueva sociedad en caso de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezcan con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de los trabajos que cada persona se obligará a ejecutar, así como la manera en que se exigiría el cumplimiento de las obligaciones. En este supuesto la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para ese acto haya sido designado por el grupo de personas.

Para facilitar los procedimientos de contratación, las convocantes deberán efectuar revisiones preliminares respecto de la especialidad, experiencia y capacidad de los interesados, y cerciorarse de su inscripción en el registro de contratistas de la convocante, así como de la documentación distinta a la propuesta técnica y económica-, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley. En ningún caso se podrá impedir el acceso a quienes no se encuentren inscritos en dicho registro, por lo que los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases podrán presentar su propuesta en el acto de presentación y apertura de proposiciones de que se trate.

Este registro deberá ser permanente y estar a disposición de cualquier interesado, salvo en aquellos casos que se trate de información de naturaleza reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Cuando la dependencia o entidad se nieguen a revisar la documentación de los interesados, o bien, sin causa justificada niegue su inscripción, los interesados podrán *interponer la inconformidad* a que alude el artículo 83 de esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se de a conocer la negativa.

En todos los casos, se deberá preferir la especialidad, experiencia y capacidad técnica de los interesados, así como a aquellos contratistas que, en su caso, hayan ejecutado obras con contratos terminados en costo y tiempo.

D.- Apertura de proposiciones

El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará, conforme a lo siguiente:

Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado; se procederá a su apertura y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos;

Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y el servidor público facultado para presidir el acto rubricarán el catálogo de conceptos o el presupuesto de obra de las propuestas presentadas, las que para estos efectos constarán documentalmente; debiendo en seguida dar lectura al importe total de cada una de las propuestas

Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se deberá asentar las propuestas aceptadas para su posterior evaluación y el importe total de cada una de ellas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación, y en el acta se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los treinta días naturales siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de treinta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

E.- Emisión del fallo, y en su caso, adjudicación.

El procedimiento de selección de contratista, culmina generalmente con la emisión del fallo de licitación, que puede producirse en tres sentidos:

- a) Determinando como contratista a uno de los licitantes.
- b) Optar por una adjudicación compartida entre varios de los licitantes.
- c) Declarar desierta la licitación.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece, en relación al fallo de la licitación lo siguiente:

Artículo 39.- En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva, que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma. La falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación. En sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 83 de esta Ley.

Ahora bien, debemos recordar que el fallo de la licitación es un acto administrativo, que debe estar fundado y motivado, para ello debe realizarse un verdadero análisis de las proposiciones que permita seleccionar al contratista que de entre los proponentes sea quien provea condiciones legales, técnicas y económicas solicitadas por la convocante y, asegure el cumplimiento de sus obligaciones. Cuando las condiciones descritas sean cumplidas por dos o más participantes, se

seleccionará al que ofrezca las mejores condiciones para el Estado.

Con respecto a las condiciones que deben cumplir las propuestas de los oferentes el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señala:

Artículo 38.- Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

Tratándose de obras públicas, deberá verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que los recursos propuestos por el licitante sean los necesarios para ejecutar satisfactoriamente, conforme al programa de ejecución, las cantidades de trabajo establecidas; que el análisis, cálculo e integración de los precios sean acordes con las condiciones de costos vigentes en la zona o región donde se ejecuten los trabajos. En ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes en su evaluación.

Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, deberá verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que el personal propuesto por el licitante cuente con la experiencia, capacidad y recursos suficientes para la realización de los trabajos solicitados por la convocante en los respectivos términos de referencia; que los tabuladores de sueldos sean acordes a los requisitos en las bases de licitación; que la integración de las plantillas y el tiempo de ejecución correspondan al servicio ofertado. Atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia se utilizarán mecanismos de puntos y porcentajes para evaluar las propuestas, salvo en los casos de asesorías y consultorías donde invariablemente deberán utilizarse estos mecanismos, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública.

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por las convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito, cuyo incumplimiento por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus propuestas.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquél cuya propuesta resulte solvente por que reúne, conforme a *los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación*, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o mas proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que resulte económicamente más conveniente para el Estado.

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

En caso de empate técnico entre las empresas licitantes, las dependencias y entidades adjudicarán la obra, en igualdad de condiciones, a las empresas que tengan en su planta laboral *un cinco por ciento de personas con discapacidad*, cuya alta en el Instituto Mexicano del Seguro Social se haya dado con seis meses de antelación al momento del cierre de la Licitación Pública.

Ahora bien la licitación será declarada desierta, cuando no haya licitadores o sus propuestas no satisfagan los requisitos establecidos en las bases de licitación, o bien los precios fueran inaceptables, conforme lo dispone la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

De lo hasta aquí expuesto podría resultar confusión con respecto al carácter que, quien participa en una licitación adquiere en las distintas etapas de la misma, por ello, haremos una breve explicación de tal situación de las bases:

1. Será contratista, el licitador que haya entregado la mejor oferta.

Es decir, que asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes según lo dispone el artículo 134 Constitucional.

2. Procedimiento Contractual o de ejecución

La realización del contrato de obra pública requiere de la ejecución de diversas etapas previas entre ellas la planeación, la programación y presupuestación, la autorización de la obra y la determinación de la forma de ejecución.

- a. Planeación, Programación y Presupuestación.

Planeación.

La contratación de obra pública debe estar precedida de una cuidadosa planeación a través de la cual sea posible determinar los fines y metas, así como procedimientos y prioridades, mismos que deben guardar estrecha relación con el interés público y las necesidades públicas, igualmente deben preverse las características de la obra y los tiempos en los que será ejecutada. Al respecto encontramos el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el que se establece que en la planeación de las obras la administración debe ajustarse a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales correspondientes, así como a las previsiones que contengan los programas anuales, además de los objetivos, metas y provisiones de recursos que establezca el Presupuesto de

Egresos de la Federación o de las entidades federativas.²¹

Programación.

Los programas a los que esté sujeta la obra pública deben ser elaborados de acuerdo a lo dispuesto por el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, denominado Plan y Programas, que establece que los programas deben estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, sin que su vigencia pueda exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, sin que exista impedimento para que sus previsiones y proyecciones contemplen un plazo mayor.

Presupuestación.

Para la realización de la obra pública es indispensable que se cuente con los recursos presupuestales requeridos, por ello los recursos en materia de obra pública deben consignarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas a fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 126 Constitucional.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

b. Autorización de la Obra

Con respecto a la autorización de la obra, en el ámbito federal se requiere que la obra haya sido incluida en el programa de obra pública y en el anteproyecto de la dependencia o entidad de que se trate, asimismo se requiere contar con los estudios y proyectos previos, y las normas y especificaciones de construcción.

Al respecto la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece con respecto a los estudios y proyectos previos lo siguiente:

Artículo 24.- Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, según sea el caso, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría de Hacienda, las dependencias y entidades podrán convocar, sin contar con dicha aprobación. Y para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido.

²¹ Ver Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 17.

Sin embargo, considero que la posibilidad que ofrecen estos últimos párrafos constituye un peligro de deficiente ejecución de la obra, pues podría darse el caso de que las entidades o dependencias y los contratistas celebren el contrato sin contar con la autorización presupuestal correspondiente y ésta no exista o en todo caso sea menor a lo proyectado, y peor aún que el contrato se celebre con fundamento en un avance del desarrollo de los estudios y proyectos que requiere la obra y, por tanto, los costos previstos se eleven de tal forma que el presupuesto designado para la obra resulte insuficiente.

Por lo anterior debe ser obligatorio que la contratación de las obras se celebre con base en estudios y proyectos concluidos e integrales, y que previo a la celebración del contrato, exista efectivamente la autorización presupuestal que corresponda.

c. Determinación de la forma de ejecución de la obra pública.

Hemos visto ya que la obra pública puede gestionarse a través de la administración directa, el contrato de obra pública, el proyecto extrapresupuestal de inversión (PIDIREGAS), la concesión de obra pública y el contrato de comodato. Sin embargo también hemos apuntado ya que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas sólo reconoce expresamente dos de estas formas de gestión, es decir, el contrato de obra pública y la administración directa, empero, implícitamente ha reconocido en su artículo 1 los PIDIREGAS.

d. Celebración del Contrato de Obra Pública.

Una vez realizadas las actividades previas, a las que nos hemos referido en el punto anterior, y asimismo se ha realizado el procedimiento de selección del contratista, es posible celebrar el contrato de obra pública, mismo que debe contar con los requisitos de existencia y validez con que deben contener los contratos administrativos, a los que nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, los contratos de obra pública pueden ser de tres tipos:

1. A precios unitarios, es decir, el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista, se realiza por unidad de obra terminada.
2. A precio alzado, la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.
3. Mixtos, cuando contengan una parte que se realice sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado.²²

En relación con las obras que abarcan más de un ejercicio presupuestal en su ejecución, deben formularse en un solo contrato, quedando sujetos a la autorización presupuestal para cada ejercicio, de acuerdo a lo que establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 30.

²² Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 45.

e. Garantías del contrato de obra pública

En la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establecen tres rubros de garantías, que nos limitaremos a mencionar:

- Garantía de cumplimiento. Artículo 48.
- Garantía de anticipos. Artículo 48 fracción I.
- Garantía de saneamiento de vicios ocultos. Artículo 66.

f. Ejecución de la obra pública contratada

La ejecución de la obra pública es responsabilidad del contratista pues el contrato reviste el carácter *intuito personae*, y en dicha ejecución, el contratista debe respetar las disposiciones contenidas en los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, asimismo las que en materia de construcción sean aplicables en el ámbito estatal y municipal. Cualquier infracción a dichas disposiciones, los daños y perjuicios que se deriven correrán a cargo del contratista.

La obra debe iniciarse en la fecha señalada en el contrato, para lo cual la dependencia o entidad debe poner a disposición del contratista el inmueble objeto de la obra. Si la fecha de inicio de los trabajos se prorroga, también se prorrogará la fecha de terminación de los mismos.²³

Para la ejecución de la obra, la administración pública contratante establecerá la residencia de supervisión que tendrá a su cargo la vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como la aprobación de las estimaciones que presente el contratista.²⁴

Para efectos de pago, el contratista debe elaborar estimaciones de trabajos ejecutados, máximo en periodos mensuales. Las estimaciones deben ser liquidadas por la dependencia o entidad dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de que el supervisor las reciba. De existir discrepancia técnica o numérica, quedaran pendientes y, en su caso, se incorporarán a la estimación siguiente.²⁵

La obra puede ser suspendida de forma parcial o total. Si la obra fue suspendida por causa imputable a la dependencia o entidad, ésta deberá cubrir, además de los trabajos realizados, los gastos no recuperables.²⁶

g. Terminación de la obra pública contratada

Una vez que el contratista ha concluido los trabajos de ejecución de la obra pública contratada, debe dar aviso a la dependencia o entidad, a fin de que ésta verifique que los trabajos han quedado concluidos dentro del plazo pactado en el contrato. Posteriormente, la dependencia procede a la recepción física de los trabajos y el levantamiento del acta correspondiente, para lo cual cuenta con una plazo de 15 días

²³ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 52.

²⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 53

²⁵ Ídem. Artículo 54.

²⁶ Ídem Artículo 62 fracción I.

naturales, quedando los trabajos bajo la responsabilidad de la dependencia.²⁷

h. Terminación del contrato de obra pública.

El contrato de obra pública puede darse por terminado de alguna de las siguientes maneras:

1. Cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En esta forma de terminación es de suponerse que el objeto del contrato de la obra pública ha sido cumplido y no quedan obligaciones pendientes de cumplir por las partes. *La terminación del contrato en este caso no puede ocurrir antes del plazo de doce meses a partir de la recepción de la obra, periodo en el cual el contratista está obligado a responder por defectos o vicios ocultos.*

2. Revocación

Se trata de la terminación anticipada por causa de interés público o por vicios en la celebración de contrato, es decir, cuando no se han cumplido los requisitos indispensables de validez y eficacia, como consecuencia de la existencia de estos vicios llamados *vicios de ilegitimidad*²⁸ se produce la anulación o declaración de nulidad del contrato.²⁹

3. Rescisión

El artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a rescindir administrativamente los contratos de obra pública *cuando exista un incumplimiento de obligaciones por parte del contratista. Asimismo los faculta para terminar anticipadamente los contratos cuando ocurran razones de interés general.*³⁰

²⁷ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 64.

²⁸ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 300.

²⁹ Son vicios de ilegitimidad aquellos vicios relativos a la voluntad y a los elementos del contrato.

³⁰ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 60.

Cuadro 6

La Obra Pública		
El concepto de obra pública.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se ubica en los cimientos del derecho administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominio público y obra pública son conceptos que se apoyan y presentan mutua colaboración, al mismo tiempo se permiten una idea nueva, la de servicio público, la que abrirá paso y ganara autonomía.
Antecedentes Históricos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El estudio de las obras públicas a través de los tiempos, dirigidos, al desarrollo de las ideas imperialistas y religiosas ➤ Tales obras se ejecutaron mediante sistemas planeados y proyectados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las obras públicas, figuran entre los testimonios más antiguos de la actividad administrativa del Estado, ya que su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, es decir: planear y ordenar su construcción, así como dirigirla y administrarla, y, en su caso, contratar dicha construcción. • Obras como las siete maravillas del mundo antiguo, dan fe de los antecedentes históricos de la obra pública, y la actividad administrativa que ella implica, datan cuando menos de hace cinco milenios.
Concepto Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La palabra obra tiene diversos significados, se entiende por tal: todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuya conclusión será una obra terminada; entre otros significados. ➤ Para los efectos legales se pueden considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento general; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el español Carlos Soldevilla: Se denominan públicas las obras que tienden a satisfacer necesidades sociales y las construcciones destinadas a servicios del Estado o de las instituciones infra-soberanas. • Para Andrés Serra Rojas: La obra pública es una cosa hecha o producida por el estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general, y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general. • Por su parte, la LOPSRM, establece en el Art. 3º. Para los efectos de esta ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, remodelar, restaurar, modificar y demoler bienes inmuebles. • Debemos considerar para futuros cambios en la ley, que la doctrina francesa distingue la obra en construcción de la obra terminada, al utilizar dos expresiones diferentes: travaux publix, para aludir a los trabajos que crean, producen o modifican la obra, y ouvrage public, para referirse a la obra terminada.

Cuadro 6.1		
La Obra Pública		
Clasificación de la Obra Pública.	<p>➤ Atendiendo a las fases de su realización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Podemos distinguir, la obra pública en preparación, la obra pública en proceso, y la obra pública concluida o terminada. • Por tanto, la obra pública terminada (ouvrage public) podrá ser motivo y objeto de nuevas obras públicas (tavarus publics), lo que permite otra clasificación de las obras públicas para agruparlas en originales y derivadas.
	<p>➤ En razón de su finalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con las actividades del Estado, las obras públicas se pueden clasificar de la siguiente manera: • Las destinadas al ejercicio de una función pública. • Las destinadas para servir de infraestructura de servicios públicos. • Las destinadas a la gestión o a la infraestructura económica a cargo del Estado.
	<p>➤ Por el ámbito al que pertenece la administración contratante</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La obra pública podrá ser federal, estatal y municipal, lo que traducido al sistema jurídico mexicano permite diferenciarla en obra pública federal, del Distrito Federal, de los Estados, y de los municipios.
	<p>➤ Por la índole de los trabajos a realizar.</p>	<p>La LOPSRM, admite la siguiente clasificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De construcción (incluye ampliación, adecuación, remodelación y modificación). • De instalación (incluye la de islas artificiales y plataformas). • De conservación (incluye reparación, restauración y mantenimiento, tanto de inmuebles como de bienes muebles incorporados o adheridos a estos). • De demolición. • De exploración, geotecnia, localización y perforación. • De mejoramiento del suelo, subsuelo, desmontes e infraestructura agropecuaria. • De proyectos integrales o llave en mano (incluyen desde su diseño hasta su terminación, y en su caso, transferencia de tecnología).
	<p>➤ Por el carácter de la obras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se agrupan en militares y civiles.
	<p>➤ Otros criterios de la clasificación</p>	<p>La obra pública admite múltiples criterios de clasificación y subclasificación como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua, riego y saneamiento. • Transporte: metro, carreteras, urbanización, arterias viales y los aeropuertos. • Electricidad y comunicaciones. • Edificios públicos. • Infraestructura para la explotación de los recursos no renovables. • Agropecuarias y de recursos naturales.

2.4 Obra Pública por Administración Directa

Tratándose de Obras por Administración Directa se determina que deberán elaborarse programas y presupuestos considerando lo siguiente:

- I. Los costos, la forma y cantidad por asignar de los recursos humanos;
- II. Las condiciones de suministro interno desde el almacén de los materiales que se vayan requiriendo, los de aplicación de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra propiedad del Distrito Federal, sus costos correspondientes, y
- III. Los cargos para pruebas y puesta en funcionamiento de bien a construir.

Los costos se estimarán a precios de mercado que se esperan tener al inicio del ejercicio en que se ejecutará; en caso de tener que desarrollarse en varios ejercicios, para cada uno de ellos se determinará su costo al inicio del ejercicio que corresponda, debiendo presentar un estimado del incremento de costos esperado durante el ejercicio.

Los programas y presupuestos deben referirse a cuando menos cuatro aspectos fundamentales:

- a) La ejecución.
- b) El empleo o utilización de los recursos humanos.
- c) La utilización de maquinaria y equipo de construcción y;
- d) La disponibilidad de materiales

Deberán elaborarse conforme a lo que se señala a continuación:

- I. El de ejecución, se disgregará en etapas o partidas y conceptos de trabajo, señalando fechas de inicio y terminación esperadas para cada una de ellas, considerando en dicho programa las partes de obra que se ejecutarán en períodos máximos mensuales, así como sus importes correspondientes y el importe total de los requerimientos para los períodos referidos;
- II. El de empleo de los recursos humanos, deberá consignar la especialidad, categoría y número requerido de personas así como las participaciones parciales y totales de cada uno de estos por período de referencia. El programa incluirá personal técnico, administrativo y obrero encargado directamente de la ejecución de los trabajos así como el de la supervisión de los mismos y en su caso personal administrativo requerido para la dirección del trabajo específico;
- III. El de utilización de maquinaria y equipo de construcción, deberá consignar las características del equipo, capacidad, número de unidades y total de horas efectivas de utilización, calendarizadas por período especificado, y

IV. El de disponibilidad de los materiales para la ejecución de la obra correspondiente, contendrá los insumos importantes y su consumo periódico relacionado a tiempos iguales a los de los otros programas.

Es responsabilidad de los órganos de control interno de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados verificarán que se dé estricto cumplimiento a la realización de las acciones señaladas para las obras por Administración Directa, señaladas en la norma como “obras a desarrollarse con personal y recursos de la estructura de las mismas”, las que se referirán en las políticas administrativas, bases y lineamientos.

La Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas, regula esta forma de gestión de la obra pública, y establece los lineamientos generales para su realización en los artículos 26 y del 70 a 73 siendo éstos últimos los que conforman el capítulo único del titulo quinto de la ley, denominado “De la Administración Directa”, así como en los artículos 6 fracción VIII, 11, 211, 212, 213, 214, 215, y 216, del Reglamento de dicha Ley.

En dichos ordenamientos legales se establece que una vez que se cuente con la autorización presupuestal correspondiente, los entes estatales a quienes está dirigida la norma podrán realizar trabajos por administración directa, siempre y cuando cumplan con la condición de poseer la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, según el caso, esto es, dependiendo de la complejidad técnica que se requiera para la ejecución de la obra de que se trate, así mismo la norma permite complementar dichos recursos mediante la contratación de: mano de obra local que se requiera, misma que deberá ser contratada bajo la modalidad de obra determinada; el alquiler o arrendamiento del equipo y maquinaria de construcción; la utilización preponderante de los materiales de la región; y el alquiler o arrendamiento de los servicios de fletes y acarreo.

La norma establece la prohibición de que en la ejecución de los trabajos por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten. Ello obedece a que en el pasado los sindicatos en las negociaciones de sus contratos colectivos de trabajo llegaron a establecer como una conquista laboral el derecho a ejecutar mediante contrato un porcentaje determinado de las obras públicas por administración directa, lo cual fue motivo de múltiples actos de corrupción, que sólo implicaron el enriquecimiento desmesurado de los líderes sindicales.

En otros países como España la norma permite la intervención de contratistas en este tipo de obras, así lo manifiestan autores como Parada, Colmenar Luis y Colmenares Soto, señalando que para ello la normativa establece un monto máximo que puede ser contratado con particulares, en cambio en la Argentina, el sistema establecido para ello es similar al de México, de ello da cuenta Bezzi al señalar su concepto, los requisitos previos, la ejecución propiamente dicha, la documentación requerida y las contrataciones complementarias que se requieran, entre las que se admite la contratación del profesional técnico responsable de las mismas.

Así mismo, ratificando lo que la norma señala como concepto de obra pública, establece que cuando se requieran equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, en las obras ejecutadas por administración directa, la adquisición de los mismos, ha de regirse por la ley de la materia.

Para estar en aptitud de ejecutar las obras públicas bajo la modalidad de administración directa, los órganos o entidades previamente deben haber considerado el ejercicio de esta forma de gestión al formular la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas y deben señalarlo así en sus programas anuales de obras, además de realizar todas las acciones previas reguladas por dichas fases de la obra pública, además previo a su ejecución, el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos debe emitir un acuerdo de obras por administración directa. Dicho acuerdo, debe cumplir con un mínimo de requisitos para su validez que la norma establece concretamente.

Como una medida de control y vigilancia para la ejecución de obras bajo ésta modalidad o forma de gestión, la norma faculta a los órganos internos de control (OIC), de los entes estatales para que previamente a la ejecución de los trabajos, verifiquen que se cuente y cumpla con los requisitos mínimos exigidos por la norma para estos casos como son: el presupuesto correspondiente y los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y, en su caso, de utilización de maquinaria y equipo de construcción.

La norma determina que el presupuesto de los trabajos por administración directa debe integrarse basándose en costos unitarios, los cuales no podrán incluir cargos por imprevistos ni erogaciones adicionales. Mismos que define como el correspondiente a la suma de cargos por concepto de materiales o equipo de instalación permanente, mano de obra y utilización de maquinaria o equipo de construcción, sea propio o rentado.

Así mismo la norma previene que en la formulación de dichos presupuestos se debe incluir los costos relativos a equipos, mecanismos y accesorios de instalación permanente; las instalaciones de construcción necesarias para la ejecución de los trabajos; construcciones e instalaciones provisionales; los salarios, viáticos o cualquier otra remuneración que reciba el personal técnico, administrativo y de servicios, encargados directamente de la ejecución de los trabajos; los equipos de transporte aéreo, marítimo o terrestre; los materiales de consumo en oficinas y los materiales, equipo de instalación permanente, mano de obra, maquinaria o equipo de construcción complementario.

En el mismo tenor, la norma establece los requisitos que deben cumplirse en la elaboración de los programas que se requieran para la ejecución de obras bajo dicha forma de gestión, los mismos, deberán considerar los siguientes aspectos: Que el programa de ejecución y erogaciones, esté desagregado en etapas secuenciales de conceptos y actividades; que el programa de utilización de recursos humanos encargado directamente de la ejecución de los trabajos, consigne la especialidad, categoría, número requerido y percepciones totales por día, semana o mes; que el

programa de utilización de la maquinaria o equipo de construcción, consigne las características del equipo, capacidad, número de unidades y total de horas efectivas de utilización; y que el programa de suministro de los materiales y equipo de instalación permanente, consigne las características, cantidades, unidades de los materiales y equipo que se requiera. En todos los casos deben estar calendarizadas por semana o mes.

Como en toda obra pública, la dirección y control de la misma estará a cargo de la administración pública que la ejecute, para ello, se debe establecer una residencia de obra; la que deberá prever y proveer todos los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos necesarios para que la ejecución de los trabajos se realice de conformidad con lo previsto en los proyectos, planos y especificaciones técnicas; los programas de ejecución y suministro y los procedimientos para llevarlos a cabo; así mismo, dicha residencia de obra deberá llevar un registro pormenorizado de lo que en el proceso de ejecución acontezca, para ello, deberá anotar las incidencias que se susciten durante el desarrollo de los trabajos en una bitácora de obra; una vez concluidos los trabajos por administración directa, éstos deberán ser entregados al área responsable de su operación o mantenimiento, dependiendo de la naturaleza de los trabajos, éstos podrán ser entregados en forma parcial o total. La entrega cualquiera que sea la clase de ésta, deberá constar por escrito, para lo cual se levantará un acta de recepción cuyo contenido mínimo establece concretamente la norma, lo cual implica que la falta de cualquiera de los elementos mencionados implicará la invalidez del documento.

La norma hace una aclaración en el sentido de que los trabajos de mantenimiento menor que realicen las dependencias o entidades de la administración pública con personal, materiales existentes en el almacén, equipo y herramienta propios, no deberán considerarse como trabajos de administración directa; por lo tanto, la ejecución de los mismos debe ser excluida de los presupuestos aprobados en materia de obras y servicios, toda vez que el costo que refleje la realización de éstos, deberá ser incluido en los gastos de operación.

Desde el punto de vista presupuestal, el Glosario de Términos más usual de la Administración Pública Federal define los recursos destinados a la ejecución de obras públicas bajo la forma de gestión que nos ocupa como:

Obras públicas por Administración.- Presupuestariamente son las asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que realice directamente la Administración Pública Federal en las construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa.

Con esta definición damos por concluido el capítulo de obra pública y su contratación por tanto en pasaremos a la revisión de los casos de estudio definidos como irregularidades en la obra pública desglosado en el capítulo siguiente.

Capitulo Cuarto	Irregularidades en la Obra Pública
1. Inconformidad en la Licitación De Obra Pública	

Capítulo Cuarto *Irregularidades en la Obra Pública*

1. Inconformidad en la licitación de obra pública

Cuando la licitación no se efectúa de acuerdo con los principios y normas que regulan su tramitación, dicho procedimiento precontractual se encuentra viciado, lo cual provoca la anulación de todo lo realizado (actuado) e incluso llega a afectar la validez del contrato que se haya celebrado.

Dicha actuación ilícita, afecta los derechos e intereses de los participantes, pero también puede perjudicar a los intereses del Estado, por ello, tales vicios pueden ser invocados tanto por los licitantes como por la Administración Pública.

En tal caso el sistema jurídico mexicano establece las vías de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los licitantes, a los cuales nos referimos más adelante. De la misma manera, el Estado cuenta con medios para lograr por sí y ante sí la reparación de daños o perjuicios que se le hayan causado con motivo de los vicios de la licitación, pues como se establece en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se fincarán responsabilidades a los funcionarios y empleados que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que tendrán por objeto indemnizar tales daños o perjuicios causados.

Pero además, conforme al artículo 80 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se fincarán responsabilidades administrativas a los servidores públicos que hayan intervenido en las violaciones al procedimiento de licitación, en los términos, formas y condiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicho lo anterior debemos partir de realizar un análisis de los fundamentos legales de la inconformidad y plantearnos un modelo definido en la normatividad por tanto veamos lo siguiente:

1.1 Definición

La inconformidad es un medio de defensa previsto en el artículo 83 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos o en sus intereses, por actos que se consideran llevados a cabo por servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación, en la materia objeto de la ley referida.

Es importante pronunciarse en específico sobre el artículo 83 de la Ley de Obras Públicas, ya que tienen la peculiaridad de contener un precepto jurídico sobre el establecimiento de un medio de defensa, al cual se ha hecho referencia; así como la

posibilidad de que mediante una simple manifestación de hechos se pueda corregir alguna actuación irregular, al establecer que las personas interesadas podrán acudir a los órganos de control internos a manifestar las irregularidades a fin de que éstas se corrijan.

En este contexto, es importante diferenciar la presentación de una inconformidad, de lo previsto en el artículo 83 a que nos hemos referido, de la Ley de Obras Públicas. La mencionada inconformidad no reviste más formalidades jurídicas, que su presentación se haga directamente en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaria de la Función Pública, dentro de un plazo perentorio y que las manifestaciones se realicen bajo protesta de decir verdad; condicionantes que emanan de los artículos 83 y 84 de ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, haciendo mención que el promovente deberá acreditar tener las facultades legales necesarias para actuar en consecuencia, de conformidad con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de Aplicación Supletoria en la esfera Administrativa, acorde con el artículo 13 de la de Ley de Obras Públicas referida.

Abundando sobre el particular, es importante mencionar que la inconformidad además de apegarse a las formalidades previstas en la Ley de Obras Públicas, debe cumplir con los requisitos que le son aplicables del Código civil, además de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de crear en el ámbito jurídico una expectativa de derecho, cuya resolución, por tratarse de un acto de autoridad puede dar lugar a un recurso por revisión ante el superior jerárquico de quien la emitió, a un juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, e inclusive a un amparo directo en la vía judicial federal correspondiente.

Por su parte, la manifestación a que se refiere el artículo 84 de la Ley de Obras Públicas, es un acto informal cuya resolución no es un acto de autoridad y que por lo tanto no crea expectativas de derecho, por lo cual no puede causar perjuicio alguno al promovente.

Resulta pertinente señalar que la inconformidad como medio de defensa de los particulares no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, en tanto que estos están destinados a combatir actos de autoridad, y no actos de las Dependencias y Entidades Federales, cuya actuación se encuentra despojada de la facultad de imperio, al tratarse de una persona moral cuyo objetivo es el realizar una contratación bajo las mejores condiciones, de conformidad con el artículo 134 Constitucional.

1.2 La inconformidad no es un recurso

Son características de los *recursos* el que se encaucen en contra de actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación y la inconformidad no está encaminada a controvertir un acto de autoridad, ni tiene como objeto revocarlo o modificarlo.

Dado que su finalidad establecida en el artículo 87 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es la de resolver la nulidad parcial o total del

procedimiento de licitación, o en su caso detectar la improcedencia de la inconformidad.

1.3 Formalidades en la Ley (LOPSRM)

Como ya se mencionó con anterioridad, la inconformidad como todo acto jurídico debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos que se establecen en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, siendo básicamente 3 para la procedencia de la acción.

- a. Acreditar interés jurídico. (Artículos 83 de la Ley de Obras Públicas. y 1º. Del Código Federal de Procedimientos Civiles).
- b. Temporalidad. (Artículo 83 de la Ley de Obras Públicas).
- c. Protesta de decir verdad. (Artículo 84 de la Ley de Obras Públicas).

a. Interés jurídico.

El interés jurídico es requisito indispensable para que proceda la acción, ya que su objetivo fundamental es la declaración o constitución de un derecho, esta premisa se puede dar temporalmente en dos etapas de una licitación o un procedimiento de contratación, las cuales son: anteriores a las bases, y posteriores a las adquisiciones de dichas bases.

I.- Etapa anterior a la adquisición de las bases

Existen una serie de requisitos que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece de observancia obligatoria por parte de las dependencias y entidades federales, por lo que cualquier incumplimiento o desviación a tales requisitos, puede dar lugar a la presentación a una inconformidad, estos actos pueden abarcar desde la publicación de la convocatoria, hasta el contenido de las bases, incluidos en su particular los plazos que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (junta de aclaraciones), hasta el acto de presentación de ofertas o propuestas.

Los actos irregulares que acontezcan en el procedimiento de licitación, deberán demostrarse mediante el ofrecimiento de pruebas que acrediten que con su actuación la convocante causó agravio a su interés o al del Estado, debiendo entenderse por agravio lo siguientes:

- Son aquellas manifestaciones encaminadas a demostrar la “ilegalidad de un acto”. Deben combatirse en su totalidad los “argumentos en que se basó el fallo”.

Por tanto, la inconformidad debe contener razonamientos encaminados a demostrar la ilegalidad de los actos que se impugnan, aportando todas las pruebas que demuestren el dicho de la quejosa.

II.- Etapa posterior a la adquisición de las bases

En esta etapa, el interés de una empresa para impugnar un acto emana del solo hecho de haber adquirido las bases y haber participado en actos de licitación subsecuentes, como lo son: la junta de aclaraciones a las propias bases y la presentación de una propuesta.

Al adquirir las bases, se adquiere interés para impugnar el contenido de las mismas, e incluso en la junta de aclaraciones, no así para los actos que se lleven a cabo durante o con posterioridad al acto de presentación de propuestas, pues al no haber participado en dicha etapa, lo que suceda en la misma no le puede causar agravio alguno.

Cuando se participa en un acto de presentación y apertura de propuestas, debe entenderse que se cuenta con interés desde este acto y hasta el fallo, contándose con la posibilidad de presentar una inconformidad por actos que contravengan la Ley en estas etapas.

En todos los casos será indispensable que el interesado demuestre que los actos impugnados le causan agravio, debiendo aportar las pruebas que acrediten su dicho, como al afecto lo requiere el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 81. El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.

b. Temporalidad.

En el artículo 83 de la Ley de obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establece que los particulares cuentan con un plazo de 10 días hábiles para presentar su inconformidad, contados estos a partir del día siguiente a aquel en que ocurra el acto impugnado o de que el promovente tenga conocimiento del mismo, previéndose que transcurrido dicho plazo precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que la Contraloría (Secretaría de la Función Pública) pueda actuar en cualquier tiempo en términos de Ley.

En concordancia con lo expuesto en el párrafo precedente, se precisa que al recibirse una inconformidad, el primer paso es verificar si está presentada en tiempo, para ello, deberá computarse el plazo transcurrido desde que se llevó a cabo el acto impugnado hasta que se presentó el escrito inicial ante la Contraloría (Función Pública), y si éste excediera de 10 días hábiles, se deberá proceder a desechar la promoción correspondiente.

No puede tomarse como fecha de entrega de una inconformidad la de depósito en el correo certificado, servicio de mensajería o con autoridad diversa, debiendo ser precisamente la de recepción en la Secretaría de la Función Pública (Secretaría de la Contraloría), atendiendo a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 42. Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal, deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de

impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

En lo que se refiere al criterio para computar el plazo para la presentación de una inconformidad por actos anteriores a la presentación de propuestas técnicas, se debe considerar la evidencia documental con la cual se cuente, o en su caso, a partir de la fecha en que el promovente conoció del hecho que impugna.

Por los actos que se llevan a cabo con posterioridad a la presentación y apertura de propuestas técnicas, no se debe computar el plazo a partir de que el promovente haya conocido sobre una irregularidad, sino a partir del fallo de la licitación o de la apertura de ofertas económicas, según sea el caso, por ser actos que causan agravios a los promoventes al no tomarse una decisión procedente en el momento procesal oportuno.

c. Protesta de decir verdad.

El artículo 84 de la Ley de Obras públicas servicios relacionados con las mismas, establece que las inconformidades que se presenten, deberán manifestarse bajo protesta de decir verdad sobre los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados, requisito que de omitirse se sanciona normativamente con el desechamiento del escrito de inconformidad.

Puede darse el caso, que el promovente con posterioridad al primero, ingrese un nuevo escrito incorporando el protesto que se menciona.

Figura 2



Resulta pertinente aclarar, que en el caso de que en un escrito de inconformidad, se establezcan frases análogas, “como protesto lo necesario” u otras con las que en apariencia se pretendiera cubrir el requisito de que se trata, la inconformidad deberá desecharse, lo cual encuentra sustento por analogía en la tesis emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito.-Semana Judicial de la Federación.- Época 7ª, volumen 175-180. Parte Sexta, página 166.

“Protesta de decir verdad en la demanda de amparo”.

De acuerdo con el artículo 116, fracción IV, de la Ley de Amparo, la protesta de decir verdad es requisito que debe contener la demanda de garantías, y si bien no se requiere solemnidad o fórmula sacramental alguna para expresarse, independientemente de la forma en que se haga, debe quedar claro que se trata de la manifestación de conducirse con verdad respecto de los hechos o abstenciones que consten al quejoso y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamentos de conceptos de violación, por tanto, no es suficiente la fórmula protesto lo necesario que acostumbre ponerse al final de los escritos, para estimar satisfecho el requisito a que se alude, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

1.4 Otras formalidades que debe contener la inconformidad

Con independencia de las formalidades que de acuerdo a la Ley de Obras públicas, debe contener una inconformidad, en términos del artículo 13 de la ley en comento, resultan aplicables de manera supletoria el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, además de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

En los dispositivos normativos invocados, se establecen una serie de requisitos que deben cumplir las promociones que se realicen, siendo estos en esencia los siguientes:

- Presentación del escrito inicial en las oficinas autorizadas.
- Quien firme el escrito de inconformidad deberá contar con facultades para ello.

El *escrito inicial* de inconformidad deberá presentarse en las oficinas de la Secretaría de Contraloría ahora de la Función Pública, sustentándose en lo dispuesto en el Artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

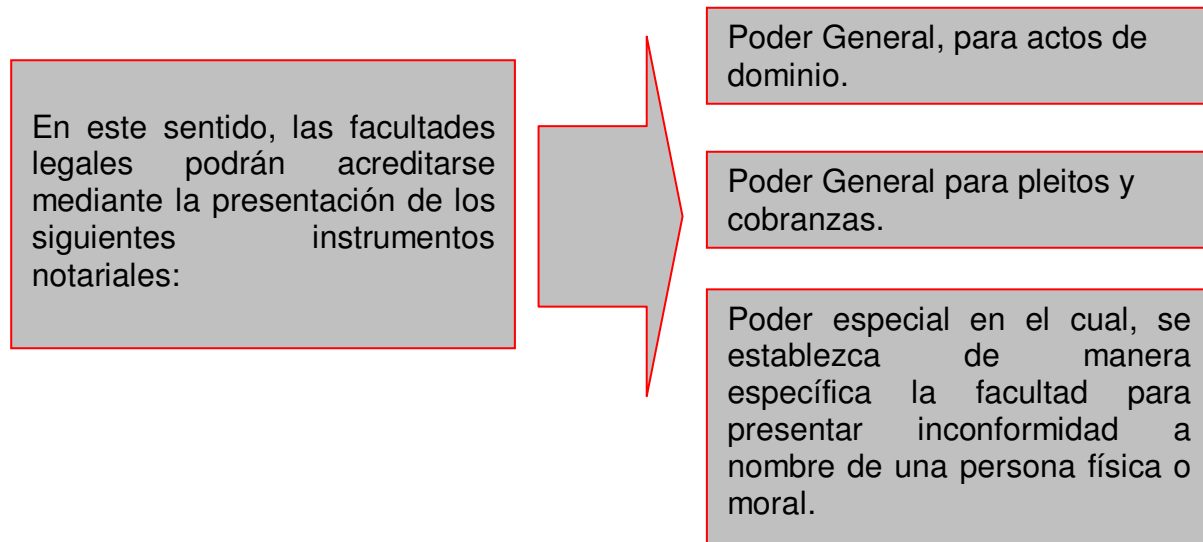
- Artículo 42.- Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Quien firme el escrito de inconformidad deberá contar con facultades para ello.

Para el caso de que una persona moral que esté en posibilidad de interponer una inconformidad en contra de actos de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, derivados de una incorrecta aplicación de la Ley Obras públicas, es indispensable que el promovente cuente con representatividad legal para ello.

Figura 3



Por lo que se refiere a los poderes generales, se hace indispensable verificar que estos no contengan ninguna limitación en cuanto a las facultades que se le otorgan al apoderado, según lo dispone el artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Por otra parte, en los poderes otorgados en el extranjero, para el caso de los países firmantes de la convención de la haya, será suficiente con que el poder contenga las apostillas correspondientes si el país en donde se otorgó el poder no es parte signante de la convención de la haya, entonces dicho poder deberá estar debidamente certificado y protocolizado en los términos de la legislación aplicable.

Ahora bien, bajo este tenor, en el supuesto de que la oferta en una licitación se hubiese presentado de manera conjunta entre dos o más empresas, será indispensable para poder inconformarse que el apoderado acredite contar con facultades para representar a todas las empresas involucradas, y en caso contrario se deberá proceder a declarar como no interpuesta dicha inconformidad por falta de representatividad legal, pues es obvio que el interés jurídico lo tienen las empresas que participaron conjuntamente y no una de ellas en lo particular, ya que de resultar ganadora en una licitación se contraen derechos y obligaciones para todas ellas. Cuando el promovente sea una persona moral, actuando en representación de otra persona moral, el promovente deberá acreditar que cuenta con poder suficiente para actuar a nombre de la empresa representada.

Por otra parte, si la interesada fuese una persona física con actividad empresarial, podrá actuar por su propio derecho o por conducto de su representante, en cuyo caso son aplicables las disposiciones transcritas relativas a representatividad.

Principales causas que motivan inconformidades en materia de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas.

Figura 4

Acto, etapa o fase:	Inconformidad contra:
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Que la publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley. • Costo excesivo de las bases de licitación. • Requisito de monto exagerado de capital contable. • Descripción inadecuada de las obras o servicios que sean objeto de la licitación. • Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la ley para la presentación y apertura de proposiciones. • Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los mismos medios utilizados para su publicación. • El no señalar los criterio generales a emplearse para decidir la adjudicación del contrato.
Bases de licitación	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa de la convocante para autorizar la revisión, por parte del interesado, de las bases de licitación previamente a efectuar el pago de las mismas. • Negativa de venta de las bases de licitación. • No señalar clara y detalladamente, los criterios a emplearse para decidir la adjudicación del contrato. • No señalar en las bases el lugar, fecha u hora para la visita al sitio de realización de los trabajos. • En su caso, la falta de información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse. • Plazo reducido para la ejecución de los trabajos. • Modificaciones que constituyen sustitución o variación sustancial de las obras o servicios que fueron convocados originalmente, o bien la adición de otros distintos. •
Junta de aclaraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Que la junta de aclaraciones tenga verificativo en lugar, fecha u hora distintas de las previstas originalmente, sin el oportuno aviso. • Que las modificaciones que se hagan en la junta de aclaraciones, no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, en los términos de ley.
Acto de apertura	<ul style="list-style-type: none"> • Que el acto de presentación y apertura de proposiciones se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en los términos de ley. • La aceptación de garantía que no corresponda al monto o forma solicitados. • La autorización de la convocante para que se corrijan o

	<ul style="list-style-type: none"> modifiquen las propuestas. El hecho de no permitir a los proveedores firmar las ofertas de sus competidores. La negativa de entregar a los participantes, copia del acta de relativa al acto de presentación y apertura de proposiciones en cualesquier de sus dos etapas. Aceptación de ofertas técnicas o económicas sin que contengan documentación requerida en las bases.
Fallo	<ul style="list-style-type: none"> El diferimiento del fallo por más de 40 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente. Que el contenido del acta de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad. Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de licitación o en las propuestas presentadas por los licitantes. La falta de comunicación escrita a los licitantes en la que se informen las causas por las cuales su propuesta no fue elegida. La decisión injustificada de declarar desierta la licitación. La negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes. Cualquier desecamiento injustificado de propuestas.
Garantías por incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.

1.5 Trámite de una inconformidad

1.5.1 Acciones Preliminares

Cuando la promoción de una inconformidad haya cumplido con todas las formalidades, se deberá emitir un oficio dirigido al promovente (el licitante) en el cual se le informe que su inconformidad se admite a trámite y que una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente correspondiente y no exista diligencia pendiente por desahogar, en su oportunidad se emitirá la resolución que conforme a derecho corresponda.

Por otra parte, en aquellos casos en que el promovente de una inconformidad no acredite debidamente la personalidad con la cual comparece, la autoridad resolutora deberá proceder a concederle un plazo de 5 días a efecto de que procedan a realizar dicha acreditación en términos de Ley; una vez concluido el plazo otorgado y no se hubiere hecho, se deberá proceder a desechar la promoción referida. Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en el artículo 43, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual a la letra establece:

Artículo 43.- Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesario, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

De manera paralela, se deberá proceder a solicitar a la dependencia o entidad federal convocante (en el caso al área responsable de la substanciación del evento), que en el plazo de 10 días naturales que marca el artículo 86 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, remita un informe circunstanciado sobre los hechos motivo de la inconformidad, así como las constancias correspondientes, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de emitir la resolución que en derecho proceda. Asimismo, se deberá solicitar al área convocante de la licitación, proporcione por escrito en un plazo de 24 horas el nombre de la empresa ganadora, así como su domicilio.

Una vez que se cuente con el domicilio de la empresa determinada ganadora, se deberá proceder a remitirle un oficio, anexando copia de la inconformidad correspondiente a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los hechos impugnados, para lo cual se deberá otorgar un plazo de al menos 8 días naturales, apercibiéndolo que de no dar contestación dentro del plazo otorgado, se tendrá por concluído su derecho para hacerlo, sirve de sustento a lo anterior lo dispuesto por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º. Del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales establecen respectivamente.

Artículo 14. A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 1º. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

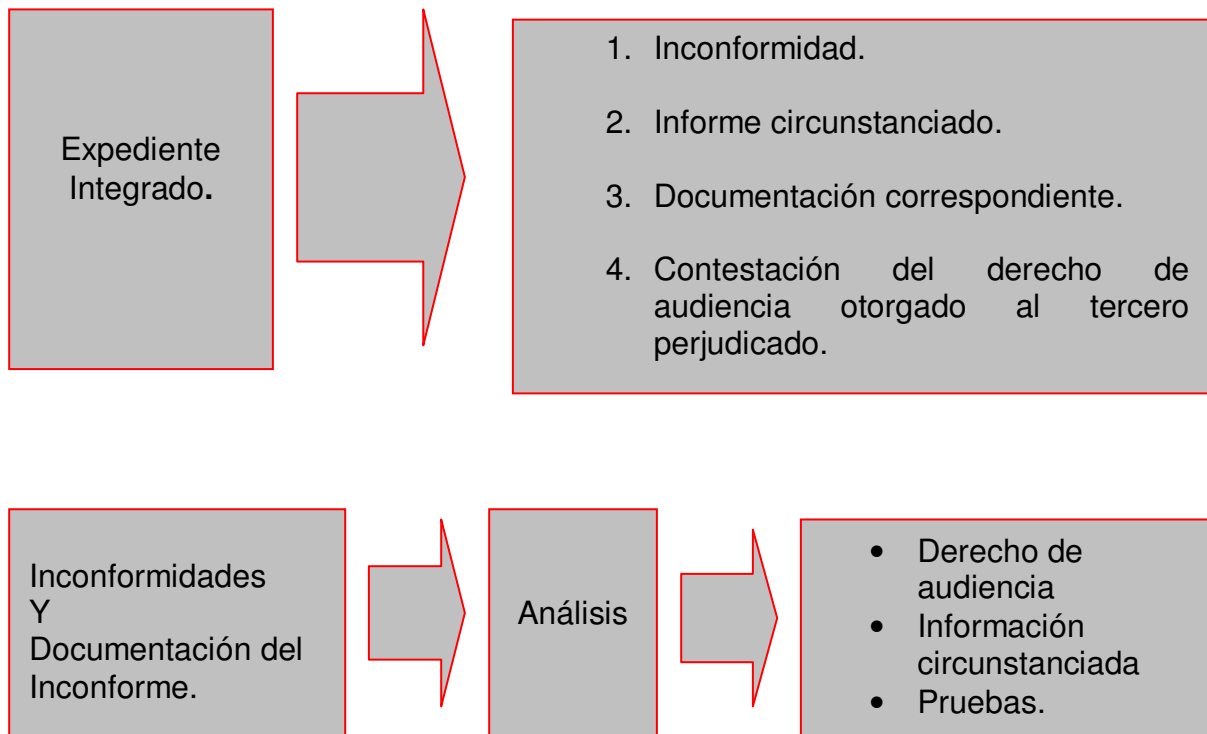
1.5.2 Notificaciones.

Las notificaciones que se realicen deberán ser personales, y se deberán llevar a cabo de acuerdo a lo establecido en los artículos 309 y 310 del Código Federal de Procedimientos civiles de aplicación supletoria en la esfera administrativa.

1.5.3 Revisión y estudio de aspectos técnicos

Una vez que el expediente esté debidamente integrado, se procede de la forma siguiente:

Figura 5



Cuando el acto impugnado verse, sobre cuestiones de carácter técnico, se podrá acudir a la opinión de terceras personas, ya sean físicas o morales, y/o en su caso a Instituciones especializadas en la materia de que se trate, a fin de dirimir la controversia planteada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la esfera administrativa el cual establece:

- Artículo 79. Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa, documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas por la Ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Cuando la autoridad solicite opinión técnica sobre los motivos de inconformidad y estos fuesen el centro de la Litis, dicha opinión podrá, de acuerdo al criterio del juzgador, servir de base para la resolución que en todo caso se emita.

Por otro lado, si el dictamen versa sobre incumplimientos del tercero perjudicado, y estos incumplimientos no fueron parte de la Litis, deberá procederse invariablemente a otorgar derecho de audiencia al tercero perjudicado, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga y no violentar así las garantías constitucionales de audiencia y legalidad.

Si la empresa promovente solicitase la realización de una prueba pericial, antes de aceptarla se deberá verificar que la misma cumpla con los requisitos que establece el

artículo 146 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria en la esfera administrativa, el cual a la letra reza:

Artículo 146. “La parte que desee rendir prueba pericial deberá promoverla dentro de los diez primeros días del término ordinario o del extraordinario, en su caso, por medio de un escrito en que se formulará las preguntas o precisará los puntos sobre que debe versar; hará la designación del perito de su parte, y propondrá un tercero para el caso de desacuerdo.

El Tribunal concederá; a las demás partes, el término de cinco días para que adicionen el cuestionario con lo que les interese, previniéndolas que, en el mismo término, nombren el perito que les corresponda y manifieste si están o no conforme con que se tenga como perito al propuesto por el promoverte.

Si pasados los cinco días, no hicieren las demás partes el nombramiento que les corresponde, ni manifestaren estar conforme con la proposición del perito tercero, el tribunal de oficio, hará el o los nombramientos pertinentes, observándose lo dispuesto en la parte final del artículo 145, en su caso”.

En el supuesto caso de que la empresa promovente fuese omisa en cuanto a cumplir con los requisitos aquí establecidos, se deberá proceder a desechar expresamente, la prueba pericial ofrecida.

En caso contrario, se deberá proceder al desahogo de tal pericial, apegándose al procedimiento establecido en los artículos del 146 al 160 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la esfera administrativa, cuyos resultados servirán de base para la resolución que conforme a derecho corresponda.

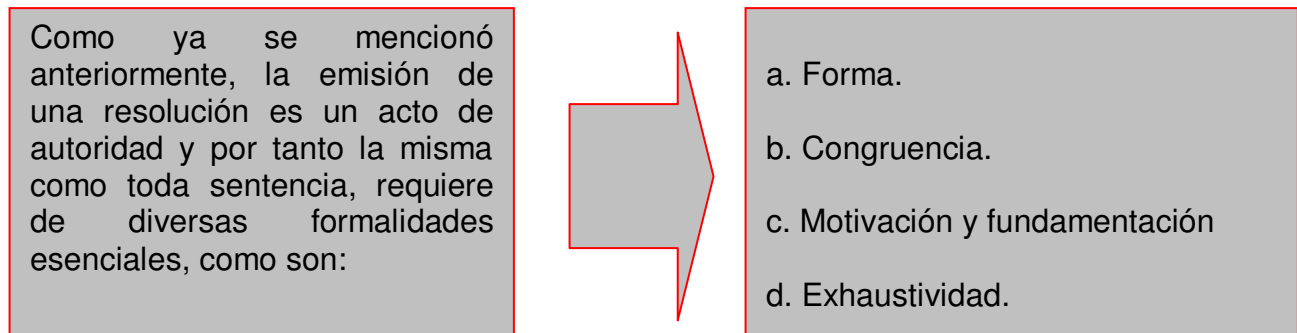
1.5.4 Revisión y estudio de aspectos económicos.

En aquellos casos en que la controversia sea planteada por el inconforme por aspectos de carácter económico, el juzgador de la misma manera que en el punto inmediato anterior podrá proceder, cuando así se requiera, a solicitar una opinión especializada a las personas físicas, morales o a instituciones que cuenten con capacidad para ello, de igual manera, se deberá dar el trato establecido en el punto anterior, a aquellas inconformidades que soliciten pruebas periciales, y cuya controversia verse sobre aspectos económicos. Una vez realizados los análisis anteriormente citados, se estará en posibilidad de iniciar la elaboración de la resolución de la inconformidad de que se trate.

1.6. Elaboración de una resolución

La resolución deberá contener diversas formalidades, mismas que se describen gráficamente a continuación en la siguiente figura:

Figura 6



1.6.1 Forma

Las resoluciones deberán contener básicamente 4 capítulos los cuales deberán contener lo siguiente:

1.6.1.1 Preámbulo

En todas las resoluciones, deben señalarse, además del lugar y de la fecha, el nombre del órgano interno de control del cual emana dicha resolución, los nombres de las partes, y la identificación del proceso del cual se trata, es decir, en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

1.6.1.2 Resultandos o antecedentes

Los resultados son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo, en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento, debe tenerse mucho cuidado en precisar que en los resultados no se debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

1.6.1.3 Considerandos

Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la resolución. Es aquí donde, después de haber relatado en la parte de resultados toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a la conclusión y a la opinión del juzgador, resultado de la confrontación entre la pretensiones y las resistencias, y también a través de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia, por lo cual debe cuidarse en extremo la motivación, fundamentación y exhaustividad de dicha resolución.

Los considerandos son la relación que hace el juzgador respecto de los argumentos expresados por las partes, así como de las pruebas aportadas por cada una de ellas, además se realiza el análisis y consideraciones jurídicas, técnicas o económicas que

conlleven a determinar la procedencia o improcedencia de los argumentos que se analizan, debiendo razonarse que los considerandos son la parte en la cual se basa una resolución, por lo cual deberá elaborarse con el mayor cuidado.

Tal es la importancia de los considerandos, que en el apéndice al semanario judicial de la federación 1917-1988, segunda parte salas y tesis comunes volumen VI, visible a fojas 2886, aparece la jurisprudencia 1789, misma en la cual se establece que:

Sentencias, su autoridad se extiende a los Considerandos.-

En términos generales, la parte resolutive de la sentencia, por si misma, es la que puede perjudicar a los litigantes y no la parte considerativa, pero este principio debe entenderse unido al de congruencia, según el cual, los considerandos rigen a los resolutive y sirven para interpretarlos consecuentemente, los argumentos de la sentencia, por si mismos no causan agravio a los interesados, cuando se demuestra que no han conducido a la resolución ilegal.

1.6.1.4 Resolutive

Los puntos resolutive son la parte final de la misma, en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la misma es favorable al promovente o a la parte contraria, así como las consecuencias y destino del evento impugnado, los plazos para que se cumpla dicha resolución y, en resumen, se resuelve el asunto. Nada puede dar mejor idea de la estructura de la resolución que encontrar y analizar los cuatro puntos anteriormente establecidos.

1.6.2 Congruencia

Por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades del resolutor, por lo cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido por las partes, y en relación con las facultades que a dicho el resolutor otorgar las leyes aplicables, la congruencia debe entenderse como una correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto en la resolución por lo tanto, si esa correspondencia se encuentra en las sentencias, entonces puede decidirse que reúne los requisitos de congruencia; por el contrario, si la sentencia se refiere a cosas que no han sido materia del litigio, ni de las posiciones de las partes, la misma será incongruente.

1.6.3 Motivación y fundamentación

La motivación y fundamentación en la resoluciones consiste en la obligación de la autoridad de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución en el régimen jurídico mexicano la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad, en efecto, la constitución dispone en su artículo 16 que:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En este caso, se está consagrando el derecho de todo gobernado a que cualquier acto de autoridad, además de emanar de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar el principio jurídico al caso concreto (motivación). Es por lo tanto obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos, y muy especialmente en la resolución por ser el acto en que culmina un *proceso de inconformidad* de ahí que la resolución sea el *acto de autoridad* que mayor necesidad tiene de motivación y fundamentación.

1.6.4 Exhaustividad de las resoluciones

La exhaustividad que debe reunir una resolución, no es sino una consecuencia de los aspectos anteriormente citados, en efecto, una sentencia es exhaustiva, en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna, es decir, el juzgador debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas no se considerará que una resolución es exhaustiva, cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación o, a alguna prueba; en otras palabras, al dictarse una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinarla, agotándose los puntos relativos a las afirmaciones y argumentos de las partes y a las pruebas rendidas.

1.7 Investigación de oficio

En el artículo 86 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se establece que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy de la Función Pública, cuenta con facultades para realizar investigaciones de oficio, consistiendo estas básicamente en lo siguiente:

Existen inconformidades en las cuales los motivos de queja por parte del promovente, están centrados en determinadas irregularidades, las cuales, una vez analizadas pueden no resultar procedentes, sin embargo, de la revisión de las constancias que conforman el expediente, se pueden desprender otra serie de irregularidades que no son parte de la Litis planteada originalmente, las cuales es preciso atender a fin de verificar que en los procedimientos de contratación se hayan asegurado al Estado las mejores condiciones de contratación.

Estas investigaciones se denominan como de oficio, siendo esta la facultad con la que cuenta la autoridad para realizar una investigación sin que medie una queja sobre los hechos a verificarse, teniéndose la facultad de solicitar a las convocantes en cualquier tiempo información sobre el caso de que se trate.

En este orden de ideas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, como consecuencia de la facultad de realizar investigaciones de oficio con la que cuenta ésta Secretaria (de la Función Pública), se deberán agotar las investigaciones correspondientes en un plazo de 30 días (LOPSRM) contados a partir de la fecha de inicio, debiendo emitir la

resolución correspondiente, cuyo resultado, al igual que en las resoluciones a inconformidades, tendrá como consecuencia:

La nulidad parcial o total de los actos irregulares, la declaración de improcedencia o en su defecto, si con la resolución que se emita se causara algún daño al patrimonio de la convocante, se procederá exclusivamente al envío del expediente respectivo al área de responsabilidades o a la auditoría a fin de que, según sea el caso, se proceda a iniciar el procedimiento de responsabilidades a que haya lugar, o iniciar una auditoría, que permita establecer el daño que se haya causado.

Cuando se determine resolver la nulidad parcial o total de un procedimiento de licitación como consecuencia de una investigación de oficio, invariablemente se deberá proceder a otorgar derecho de audiencia al tercero perjudicado, en el cual se deberán detallar todas las irregularidades detectadas a fin de que este manifieste lo que a su derecho convenga y no exista estado de indefensión en el caso de una hipotética nulidad de pleno derecho de los actos irregulares.

En el caso de las resoluciones como consecuencia de una investigación de oficio, la misma se debe de apegar a los lineamientos establecidos para los de una inconformidad, en cuanto al formato, motivación, fundamentación, exhaustividad, etc. Al que ya nos hemos referido.

1.8 Disposiciones y recomendaciones aplicables en las inconformidades y las investigaciones de oficio.

I.- Disposiciones relativas a las inconformidades.

Cuando se realiza el análisis del expediente por el Órgano Interno Control (OIT) de la Secretaría de la Función Pública (SFP), relativo a la presentación de la inconformidad por el licitante, dicho análisis se debe realizar con sumo detalle, analizando posibles actos ilegales dentro del procedimiento de licitación, ya sea de obra pública o de servicios relacionados con las mismas.

El análisis jurídico de las inconformidades, se debe enfocar en la revisión por medio de la cual se determina por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, si los actos emitidos por la convocante encuadran o no en los supuestos establecidos por la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Disposiciones de la Ley de obra pública y servicios relacionados con las mismas que se debe atender:

Titulo tercero:
De los procedimientos de contratación.

Capitulo segundo: De la licitación pública.
Capitulo tercero: De las excepciones a la licitación pública

Titulo octavo:

De las inconformidades y del procedimiento de conciliación

Capitulo primero: De las inconformidades.

Capitulo segundo: Del procedimiento de conciliación.

Con el objeto de cerrar este tema de estudio y en abundamiento a lo antes mencionado respecto a las irregularidades del contrato de obra pública, exponemos las diversas anomalías que se presentan en la obra pública partiendo del análisis de *las inconformidades ante el procedimiento de licitación presentadas* en los órganos internos de control de la Secretaria de la Función Pública.

Concluimos este tema con el análisis de los casos que se presentan reportados en materia de inconformidades a la licitación de obra pública en la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), y ante el órgano interno de control de la Secretaria de la Función Pública y de los cuales tomamos el ultimo informe del año 2007, donde se detalla el motivo de la inconformidad y la resolución emanada por el área correspondiente en la Secretaria de la Función Pública¹:

Cuadro Síntesis de Inconformidades

Figura 7

Secretaría de Comunicaciones y Transportes		
Inconformidad	Incidencia	%
Total	327	100.00
Convocatoria	2	0.61
Bases de Licitación	14	4.28
Junta de Aclaraciones	10	3.06
Visita al Lugar de los trabajos	0	0.00
Presentación y Apertura Técnica	34	10.40
Presentación y Apertura Económica	11	3.37
Evaluación detallada	111	33.95
Fallo	115	35.16
Otra	30	9.17

¹ Fuente: Órgano Interno de Control de La Secretaria de la Función Pública, en la Secretaria de Comunicaciones y Transportes

Resumen General de Inconformidades
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Figura 8

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Bases	Junta	Visita	Aper. Tec.	Aper. Eco.	Eval.	Fallo	Otra
Dirección General de Carreteras Federales	16	0	0	0	0	1	1	3	5	5
Dirección General de Conservación de Carreteras	11	0	0	0	0	0	0	1	10	0
Unidad de Autopistas de Cuota	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Dirección General de Recursos Materiales	89	0	6	8	0	6	2	39	23	5
Dirección General de Puertos	5	0	0	0	0	0	0	2	2	1
Centro SCT Aguascalientes	2	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Centro SCT Baja California Sur	10	0	0	0	0	0	2	3	5	0
Centro SCT Campeche	4	0	0	0	0	0	0	3	1	0
Centro SCT Colima	4	0	0	0	0	2	0	1	0	0
Centro SCT Chiapas	13	0	0	0	0	1	0	7	1	4
Centro SCT Coahuila	4	0	0	0	0	0	0	3	1	0
Centro SCT Chihuahua	9	0	0	0	0	1	0	1	7	0
Centro SCT Durango	12	0	1	1	0	0	0	4	6	0
Centro SCT Guanajuato	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Centro SCT Guerrero	8	0	0	0	0	0	0	1	7	0
Centro SCT Hidalgo	9	0	0	0	0	0	2	6	0	1
Centro SCT Jalisco	4	0	0	0	0	0	0	1	3	0
Centro SCT México	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Centro SCT Michoacán	6	0	1	0	0	0	1	2	1	1

Resumen General de Inconformidades
Por Unidad Convocante

Figura 8.1

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Base s	Junta	Visita	Aper Tec.	Aper. Eco.	Eval .	Fallo	Otra
Centro SCT Morelos	7	0	0	0	0	0	0	5	1	1
Centro SCT Nayarit	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Centro SCT Nuevo León	11	0	1	1	0	3	0	2	3	1
Centro SCT Oaxaca	5	0	0	0	0	1	0	0	1	3
Centro SCT Puebla	8	1	0	0	0	0	0	3	2	2
Centro SCT Querétaro	3	0	0	0	0	1	0	0	2	0
Centro SCT Quintana Roo	5	0	0	0	0	0	0	0	3	2
Centro SCT San Luís Potosí	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Centro SCT Sinaloa	5	0	0	0	0	0	0	1	2	2
Centro SCT Tabasco	8	0	0	0	0	1	1	2	4	0
Centro SCT Tamaulipas	6	0	1	0	0	2	0	2	0	1
Centro SCT Tlaxcala	5	0	0	0	0	3	0	1	1	0
Centro SCT Veracruz	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Centro SCT Yucatán	6	0	0	0	0	2	0	3	1	0
Centro SCT Zacatecas	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Subdir. de Obras del Centro S.C.T. Sinaloa	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
Coor. De Contratos y Estim. del Centro SCT Oaxaca	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Dep. De Rec. Mats. del Centro SCT Oaxaca	5	0	2	0	0	0	1	2	0	0
Dep. De Rec. Mats. del Centro SCT Veracruz	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Puebla	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Resumen General de Inconformidades
Por Unidad Convocante

Figura 8.2

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Bases	Junta	Visita	Aper. Tec.	Aper. Eco.	Eval.	Fallo	Otra
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT en Chiapas	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Sonora	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Depto. de Contratos y Estim. del Centro SCT Guanajuato	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Baja California	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
Subdir. de Admón. del Centro SCT Tabasco	4	0	0	0	0	1	0	0	3	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Tlaxcala	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Yucatán	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Durango	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	2	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Totales	327	2	14	10	0	34	11	111	115	30

Capitulo Cuarto	Irregularidades en la Obra Pública
2. Sanciones en la Obra Pública	

Capítulo Cuarto

Irregularidades en la obra Pública

2. Sanciones en la Obra Pública

Con el objeto de tener un panorama general tratamos en este apartado de analizar con detalle los mas frecuentes reportes dados a conocer por la Secretaria de la Función Pública respecto de las irregularidades detectadas en el proceso de licitación para la contratación de obras públicas, según la Ley y el Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Abordamos el tema realizando una primera revisión de las sanciones determinadas por los órganos internos de control en las diferentes Dependencias del sector público que licitan, contratan y realizan obras públicas y que normativamente le deberán comunicar a la Secretaria de la Función Pública, documentos y datos de los cuales se tomaron los siguientes resultados para efectos de antecedentes² y determinar entonces cuales son las sanciones derivadas de las irregularidades detectadas; por lo tanto, se enlista una muestra sacada del periodo comprendido entre el año 2003 y el 2007, para efectos de análisis.

Por tal razón es necesario revisar el fundamento legal que la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas tiene en varios capítulos contenidos en sus Títulos Sexto y Séptimo relativo a la información y verificación uno y a las infracciones y sanciones otro, en los que dispone lo siguiente:

Artículo 74.- La forma y términos en que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría y a la Secretaría de Economía la información relativa a los actos y contratos materia de esta Ley, serán establecidos por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Consecuentemente la información a que se refiere el último párrafo del artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) deberá remitirse por las dependencias y entidades a la Secretaría de la Función Pública antes de la Contraloría, a través de medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica, conforme a las disposiciones administrativas que para tal efecto establezca la propia dependencia.

Así pues las propuestas desechadas durante el procedimiento de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas (físicas o morales), podrán ser devueltas a los participantes que lo soliciten por escrito, una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo respectivo, salvo que exista alguna inconformidad en trámite de alguno de los participantes, en

² Secretaria de la Función Pública, www.sfp.gob.mx

cuyo caso las propuestas deberán conservarse hasta la total conclusión de la inconformidad e instancias subsecuentes; agotados dichos términos la convocante podrá proceder a la devolución o a la destrucción de las mismas.

Artículo 75.- La Contraloría, en el ejercicio de sus facultades, podrá verificar, en cualquier tiempo, que las obras públicas y servicios relacionados con las mismas se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables. Si la contraloría determina la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante, la dependencia o entidad reembolsará a los licitantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

Según lo anterior entonces en lo relacionado a las infracciones y sanciones la Ley (LOPSRM) establece lo siguiente:

Artículo 77.- Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Contraloría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.

Artículo 78.- La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;

II. Los contratistas que se encuentren en la fracción III del artículo 51 de este ordenamiento, respecto de dos o mas dependencias o entidades;

III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate, y

IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad, y

V. Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción X del artículo 51 de este ordenamiento.

Así las cosas, entonces a parte de la sanción respectiva, la inhabilitación que imponga la Secretaria de la Función Pública no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, y este plazo iniciara a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Contraloría la haga del conocimiento de las dependencias y entidades mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación el sancionado no ha pagado la multa que le hubiere sido impuesta, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.

Por tal motivo, las dependencias y entidades de la administración pública, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de la Ley (LOPSRM), remitirán a la Contraloría la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de infracción.

Según lo anterior entonces en lo relacionado a las sanciones la Ley (LOPSRM) establece que:

Artículo 79.- La Contraloría impondrá las sanciones considerando:

I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse;

II. El carácter intencional o no del acto u omisión constitutivo de la infracción;

III. La gravedad de la infracción, y

IV. Las condiciones del infractor.

Dicho lo anterior entonces la Contraloría impondrá a los infractores, las sanciones administrativas correspondientes con base en las disposiciones relativas contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 80.- La Secretaría de la Función Pública aplicará las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de este ordenamiento.

La Secretaría de la Función Pública, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley citada en el párrafo anterior, podrá abstenerse de iniciar los procedimientos previstos en ella, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas se advierta que el acto u omisión no es grave, o no implica la probable comisión de algún delito o perjuicio patrimonial a la dependencia o entidad.

Artículo 81.- Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

Síntesis de Sanciones³

Figura 11

Secretaría de la Función Pública		
Concepto de Sanción	Incidencia	%
Total	55	100.00
Documentación falsa	48	87.27
Falsedad en declaración	2	3.64
Póliza de garantía apócrifa.	2	3.64
Acredito su experiencia con un contrato sin haber realizado dichos trabajos.	2	3.64
60 fracción IV	1	1.82

Fuente: Secretaría de la Función Pública, empresas sancionadas a diciembre de 2007.

Se concluye entonces que los procedimientos de licitación y contratación se desconocen de manera general por parte de las empresas licitantes por tal motivo, también la normatividad aplicable y por tanto desconocen los procedimientos de licitación, contratación y ejecución normados en la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como los instrumentos jurídicos en general que norman los procedimientos antes mencionados, por tanto las dependencias al informar a la Secretaría de Función Pública de estos errores de parte de los licitantes, dejan antecedentes de la falsedad en la documentación que presentan los participantes de una licitación, provocando con ello el incumplimiento de las bases de dichas licitaciones o bien la falsedad en la declaración de los documentos presentados lo cual provoca la aplicación de sanciones monetarias por parte de la SFP (Secretaría de la Función Pública), así como suspensión de las actividades o inhabilitación de dicha empresa hasta por un lapso de tiempo que va de los tres meses a tiempo indefinido, con las consecuencias que de esta actitud acarrea al sector y la industria de la construcción además de fomentar la corrupción.

³ www.funcionpublica.gob.mx/empresas_sancionadas

Resumen General

Figura 11.1

Ref.	Expediente No.	Fecha	Causa	Plazo Inhábil.	Monto de la multa
01	0187/2006	06/11/2006	Presento documentación. falsa	3 meses	\$ 75, 438.50
02	0016/2006	14/09/2006	Proporcio Información falsa	3 meses	\$ 75, 438.50
03	0098/2005	19/12/2006	Póliza de garantía apócrifa.	3 años	\$ 842, 400.00
04	0099/2005	19/01/2007	Póliza de garantía apócrifa.	4 años	\$1,048,320.00
05	0016/2006	14/09/2006	Proporcio Inf. falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
06	0285/2004	31/10/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
07	0087/2003	15/12/2006	Proporcio información falsa	18 meses	\$ 59,010.00
08	0023/2005	13/10/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
09	0026/2205	26/01/2007	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
10	0015/2006	14/09/2006	Proporcio Información falsa.	3 meses	\$ 75, 438.50
11	0200/2004	25301/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
12	0138/2006	22/09/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
13	0221/2006	08/12/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
14	0139/2006	26/10/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
15	0017/2006	17/01/2007	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
16	0021/2003	24/05/2006	Manifestar falsamente contar con experiencia.	6 meses	\$ 73,005.00
17	0447/2004	24/05/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
18	0002/2006	31/01/2007	Proporcio información falsa de	3 meses	\$ 70,122.00

			obligaciones fiscales		
19	0022/2004	12/07/2005	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 70,122.00
20	0048/2006	21/08/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
21	0011/2006	14/11/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
22	0070/2005	05/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
23	0080/2006	26/06/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
24	0004/2006	12/10/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
25	0120/2004	15/06/2005	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
26	0004/2006	06/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
27	0074/2005	12/05/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
28	0011/2005	15/11/2005	Proporciono Información falsa.	3 años 9 mese	
29	0573/2004	02/08/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
30	0009/2006	10/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
31	0010/2005	16/12/2005	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
32	0075/2005	13/02/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
33	0168/2005	12/05/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
34	0001/2006	18/04/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
35	0210/2006	06/11/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
36	0263/2006	05/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00

37	0081/2005	05/01/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
38	0190/2004	020/02/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
39	0046/2006	24/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,657.50
40	0051/2006	07/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
41	0027/2005	10/04/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
42	0010/2005	24/01/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 65,270.50
43	0002/2006	25/10/2006	Proporciono Información falsa.	1 año 5 meses	\$ 65,270.50
44	0093/2006	27/07/2006	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 65,270.50
45	0033/2005	02/06/2006	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 65,270.50
46	0002/2003	03/02/2004	Inconformidad: bajo protesta declaro hechos contrarios a la realidad.	3 años 9 meses	
47	0224/2005	14/08/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,200.00
48	0322/2005	28/03/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,200.00
49	0242/2006	28/11/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75,438.50
50	0028/2004	08/09/2005	Infringió el Art. 60 fracción IV de la ley	1 año 6 meses	
51	0001/2006	19/06/2006	Acredito experiencia sin haber realizado esos trabajos.	3 años 7 meses	\$1,017,900.0 0
52	0007/2006	07/09/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75,438.50
53	0567/2004	16/05/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
54	0057/2004	11/08/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
55	0033/2005	25/05/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00

Fuente: Secretaria de la Función Pública, empresas sancionadas actualizado a diciembre de 2007. Los datos asentados son utilizados únicamente para fines estadísticos en esta investigación.

Capitulo Cuarto	Irregularidades en la Obra Pública
3. Observaciones en la Obra Pública	

Capítulo Cuarto *Irregularidades en la Obra Pública*

3. Observaciones en la Obra Pública *(Auditoría Superior de la Federación)*

La rica historia de México como país independiente, a lo largo de sus diversas etapas y episodios, durante casi dos siglos ha estado marcada por la construcción de instituciones para responder a las necesidades y aspiraciones de la nación y de todos los mexicanos. En este sentido, en nuestro país, de manera gradual, se ha ido construyendo un amplio sistema de fiscalización y rendición de cuentas. Este sistema ha realizado una consistente labor para enraizar en los servidores públicos de todos los niveles la obligación de actuar con estricto apego al derecho, con honestidad, profesionalismo y eficacia en las responsabilidades que le son encomendadas.

Durante las últimas décadas, se ha acelerado ese proceso y se han creado y fortalecido las diversas instancias de fiscalización; se han ido dando pasos firmes para avanzar en procesos administrativos transparentes y garantizar el apego a la ley por parte de los servidores públicos. Así, se creó un sistema amplio para controlar la acción administrativa de las dependencias públicas y combatir de manera efectiva el inaceptable fenómeno de la corrupción y propiciar con ello el desarrollo y modernización de las instituciones.

Cabe recordar, de manera breve, la creación en diciembre de 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), la integración de órganos de control en todos los organismos y entes públicos, y posteriormente de manera muy acertada, la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) de la Cámara de Diputados en la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Un paso importante y decisivo en el propósito de garantizar legalidad y transparencia en la ejecución de recursos y programas, es el reconocimiento constitucional de Auditoría. Al establecer en la Carta Magna a éste órgano como la máxima instancia del país para fiscalizar las tareas del gobierno, se definieron las bases con las que la Cámara de Diputados habría de fortalecer con nuevas atribuciones la facultad de fiscalización superior de la Cuenta Pública y del manejo, custodia y ejercicio del gasto público federal.

En este mismo sentido fue que en diciembre del año 2000 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, reforma que fue concebida como parte sustantiva para emprender una reforma democrática de Estado, cuya finalidad era la de proporcionar una mejor distribución de competencias entre poderes y la instauración de mecanismos más eficaces y transparentes para asegurar la rendición de cuentas.

El fortalecimiento y perfeccionamiento de la fiscalización ha sido un proceso histórico de enorme relevancia. Se han instaurado métodos y regulaciones precisas con la cual es posible inhibir la comisión de conducta ilícitas. Se ha arribado así al siglo XXI con un nuevo marco jurídico para la rendición de cuentas, para la transparencia, la

profesionalización de la administración pública y de los demás órganos de gobierno con una ley que regula a la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, como lo muestran diversos estudios realizados por organismos internacionales, por expertos en la materia y por diversos actores políticos comprometidos con la transparencia en la acción pública, aun es mucho lo que falta por hacer. México se ubica en este terreno, en un lugar a nivel mundial no muy satisfactorio.

En los años recientes, se ha ido perdiendo la batalla en el combate a la corrupción y en lugar de mejorar ha habido retrocesos; por eso es necesario seguir contribuyendo al propósito de que todos los servidores públicos estén obligados a actuar con estricto apego a la ley. La corrupción ha adoptado nuevas formas, si bien hemos avanzado de manera importante en la actualización de las leyes para promover una cultura de la legalidad, la transparencia y profesionalismo, aun existen expresiones y practicas reprobables que es indispensable erradicar.

En esta tarea, la fiscalización esta llamada a jugar un papel primordial. Así, en los últimos años la autonomía técnica y de gestión que tiene la Auditoría Superior de la Federación ha permitido descubrir desviaciones e irregularidades en la gestión gubernamental; muchas de las cuales no solo violentan los procedimientos administrativos, sino son constitutivos de responsabilidades civiles, políticas y penales.

Por tal razón la Auditoría Superior de la Federación a través de la Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales (DGAIFF), debe practicar conforme al Programa Anual de Auditorías que ella misma elabora, visitas e inspecciones para revisiones en las entidades fiscalizadas a fin de comprobar que la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución, avance y destino de las obras públicas y de las adquisiciones que correspondan de las inversiones físicas federales, se ajustaron a lo establecido en las leyes de la materia; que las erogaciones correspondientes estuvieron debidamente comprobadas y justificadas; que se cumplió con los requisitos fiscales y se comprobó su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Las revisiones consisten en verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados; se deberá proponer al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero las dependencias, entidades, proyectos y contratos de inversiones físicas federales susceptibles de fiscalizar; así como los criterios de selección para la práctica de auditorías, visitas o inspecciones; asimismo practicar auditorías a los subsidios, transferencias y donativos para inversiones físicas que las entidades fiscalizadas hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, municipios, delegaciones, particulares y en general a cualquier entidad pública o privada, así como verificar su aplicación al objeto autorizado; tendrá que evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos, para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública; y finalmente deberá expedir copias certificadas de las constancias que obren en sus archivos con motivo de la práctica

de auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, como resultado de la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, con las limitaciones que señalan los ordenamientos jurídicos en materia de reserva, confidencialidad, secrecía y de acceso a la información pública gubernamental.

Para alcanzar los objetivos de trabajo que la Auditoria Superior de la Federación tiene y para cumplir con su encargo requiere de las actividades siguientes para la fiscalización de la cuenta pública anualmente:

Planeación General. Debe verificar que las dependencias o entidades hayan elaborado su programa operativo anual de obra pública y servicios relacionados con las mismas, ajustándose a las disposiciones del plan nacional de desarrollo, lo dispuesto por la ley general de asentamientos humanos, programas sectoriales e institucionales, regionales, especiales y programa general de trabajo.

Organización. Verificar que las estructuras orgánica y funcional del área responsable de la supervisión, control y registro de la obra pública, se encuentren debidamente autorizadas y sean adecuadas para el logro de los objetivos y programas de las dependencias, procuraduría general de la república o entidades.

Políticas, bases y lineamientos en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas.

Determinar la existencia, difusión y aplicación de las políticas, bases y lineamientos en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas, de la dependencia o entidad, para llevar a cabo los procedimientos de adjudicación, contratación, ejecución y pago de las obras públicas, y su apego a la normatividad aplicable.

Universo de obras y servicios. Determinar el universo de obras y servicios relacionados con las mismas, contratadas por la dependencia o entidad, con la finalidad de seleccionar algunas de ellas e integrar la muestra de los contratos a auditarse.

Muestra selectiva. Seleccionar los contratos de obra pública y/o servicios relacionados con las mismas que por las características o problemática que reflejan deben revisarse.

Planeación, Programación y Presupuestación. Comprobar que la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas se realice con criterios de economía, eficiencia, eficacia y transparencia, sujetándose a la normatividad aplicable.

Adjudicación. Verificar que en las dependencias procuraduría general de la república, o entidades, la obra pública y los servicios relacionados con las mismas se adjudiquen en apego a la normatividad aplicable.

Contratación. Verificar que los contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, se encuentren debidamente formalizados de acuerdo con la normatividad aplicable.

Ejecución. Comprobar que los trabajos ejecutados, se hayan apegado a las especificaciones técnicas y normativas, en cuanto a calidad, cantidad, precio y plazo.

Penas Convencionales Y Retenciones. Verificar que la aplicación de las retenciones y penas convencionales se hayan efectuado con apego a la normatividad y a lo establecido en el contrato, en tiempo y forma.

Obra Financiada Por Créditos Externos. Verificar que los créditos hayan sido concertados y autorizados por la secretaría de hacienda y crédito público, con antelación a la ejecución de las obras.

Aspectos Contables en La Obra Pública. Verificar que las operaciones de obra pública se hayan registrado contablemente de acuerdo con el marco normativo aplicable.

Sistema Integral De Información. Verificar que la información reportada a la secretaría de la función pública en los formatos del sistema integral de información, por la dependencia (d-78), entidad (e-78), sea confiable y oportuna.

Derecho Disciplinario. Consiste en el conjunto de normas que sistematizan y establecen parámetros de comportamiento para los servidores públicos, que tienen su fundamento en la facultad del Gobierno de un Estado de organizarse y establecer su forma de funcionamiento, en el caso del Poder Ejecutivo Federal de conformidad con lo previsto por los artículos 89, fracciones I y II y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el caso del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos o Delegaciones del Distrito Federal, el apoyo legal lo encontramos en el tercer y quinto párrafos, Apartado C, Base Tercera, del artículo 122 constitucional.

El fundamento constitucional de esta disciplina jurídica es el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La aplicación de dichas normas por parte de las Administraciones Públicas, no tiene su fundamento en la relación laboral que se tenga con el Servidor Público, sino en la calidad o posición de éstos frente a la sociedad, pues en tanto tienen facultades para ejercer la función pública, también tienen la obligación de responder ante la sociedad por los actos que realicen y vulneren a la misma, por tanto, los órganos que tienen a su cargo la aplicación de este tipo de normas, actúan ejerciendo los poderes de la relación jerárquica, esto es, como autoridades que velan por una buena administración y no tienen en consideración la relación laboral que regula la relación de trabajo del servidor público, por ello es que cuando la imposición de una sanción disciplinaria, consistente en inhabilitación para ejercer la función pública, es anulada por la autoridad jurisdiccional, el servidor público tiene derecho a ser reintegrado a su puesto de trabajo con el pago de los salarios caídos

Los Servidores Públicos. Como ha quedado señalado con independencia de cual sea la relación laboral de los trabajadores del Estado con éste, la disciplina de los mismos y con esto me refiero a todos, tanto el personal directivo o de confianza como los trabajadores u obreros está regulada por el Título IV de la Constitución, en el cual la Carta Magna atribuye la calidad de servidor público a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, a quienes sujeta a un código de conducta, genéricamente establecido en el artículo 47 de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin importar el hecho de que ejerzan los poderes de la relación jerárquica o no, por tanto, la aplicación de las sanciones para ellos establecidas no califican respecto de su estatus laboral.

Es importante reiterar que en los términos del texto constitucional (artículo 108) es servidor público toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión a favor del Estado, sin importar cual sea el status jurídico del trabajador, e incluso el ente estatal al que preste sus servicios o su status laboral, es decir, la forma y términos en que se incorporó al ejercicio de la función pública, pues como quedó indicado carece de importancia si pertenece a cualquiera de los Poderes de la Unión, al Distrito Federal o si son funcionarios o empleados y si ejercen o no los atributos de la relación jerárquica, lo fundamental para la norma constitucional estriba en que se presten servicios al Estado, cualquiera que sea la forma y que de ello se derive una responsabilidad frente a la sociedad por el ejercicio de la función pública.

No obstante lo anterior, para la doctrina jurídica, si es importante la calidad con que se actúa en el ejercicio de la función pública, ya que en estricto sentido sólo deben ser responsables de los actos contrarios a derecho quienes ejerciendo los poderes de la relación jerárquica incumplen con las obligaciones genéricas previstas por las leyes de responsabilidades y existen opiniones en el sentido de que a los simples trabajadores u obreros del Estado, sólo debe aplicárseles la legislación laboral.

Lo anterior en razón de que desde el punto de vista jurídico existe una clara diferencia entre quienes están investidos para ejercer la función pública y quienes únicamente realizan actividades auxiliares, de apoyo, o de tipo operativo, sin ejercer los poderes que implica la relación jerárquica.

Sin embargo, también existen los casos de trabajadores u obreros del Estado que teniendo pleno conocimiento de que una actividad está prohibida por la norma jurídica que regula la función pública, la realizan en razón de que les reporta algún tipo de beneficio en claro perjuicio del Estado y de la sociedad en general.

No obstante, ello no es así, la realidad es que únicamente quienes tienen a su cargo el ejercicio de los poderes de la relación jerárquica tienen capacidad jurídica para realizar conductas susceptibles de ser sancionadas por contrariar el régimen jurídico de los servidores públicos. La confusión estriba en que algunas actividades de la función pública son realizadas incluso por personal con bajos niveles salariales pero con poderes propios de la relación jerárquica como el de decisión o mando, que inciden en que determinado acto sea acorde al régimen jurídico o no.

Respecto de esto último la opinión más generalizada es en el sentido de que en realidad los dos regímenes jurídicos subsisten en diferentes planos, esto es, que una cosa es la relación laboral y las prestaciones que de la misma deriven y otra lo es el régimen disciplinario, el cual debe ser aplicado a todo empleado estatal, es decir, usando el término de servidor público en el sentido constitucional, lo cual implica una negación de que el término servidor público únicamente pueda aplicarse a quienes ejercen los poderes de la relación jerárquica, sin embargo, la práctica jurídica da la razón al sentido doctrinario del término, ya que difícilmente puede llegar a demostrarse que una persona es responsable en los términos del Derecho

Disciplinario, sin que haya existido la posibilidad fáctica de ejercer los citados poderes.

Obligaciones de los Servidores Públicos. Como ya quedo indicado las obligaciones de los servidores públicos están previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que en XXIV fracciones establece un catálogo ético cuya finalidad estriba en salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, toda vez que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales. En el mismo sentido se debe entenderse lo previsto por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que prácticamente existe identidad en sus textos.

Las obligaciones consisten en:

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así

como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba

- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

En cuanto a los derechos de los servidores públicos, esto es, a la seguridad de que el Derecho Disciplinario les será aplicado únicamente en los casos en que efectivamente hayan incumplido con sus obligaciones la norma los protege mediante el Procedimiento Disciplinario, el cual está estructurado como un procedimiento jurisdiccional de tipo sumario pero substanciado en sede administrativa, donde se respetan las garantías individuales o derechos humanos que como ciudadano posee todo servidor público.

Además de lo antes señalado, la norma otorga a los servidores públicos la prerrogativa de que las decisiones tomadas por las autoridades que tienen a su cargo la aplicación del Derecho Disciplinario, sean revisadas por los superiores jerárquicos de la misma mediante el recurso de revisión o bien por los tribunales competentes en materia contencioso administrativa.

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Rendición de Cuentas.- Una vez determinado el sentido y alcances del Derecho Disciplinario, resulta evidente que por Rendición de Cuentas ha de entenderse la obligación que todo servidor público debe asumir, consistente en desempeñar la función pública en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con honradez, eficacia, eficiencia, y calidad, así como a contar con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos, esto es, que los recursos económicos deben ser usados para satisfacer los objetivos a que están destinados y no sólo eso, sino hacer más con

menos, o gastar los recursos públicos de forma tal que se obtengan ahorros en la consecución de las metas.

Además de lo anterior, se exige que la Rendición de Cuentas implique conocer la relación existente entre los programas de gobierno y las acciones específicas de éste, una revisión entre lo que se prometió hacer y lo que se hizo, esto es, que exista congruencia entre los programas de gobierno y las acciones de éste.

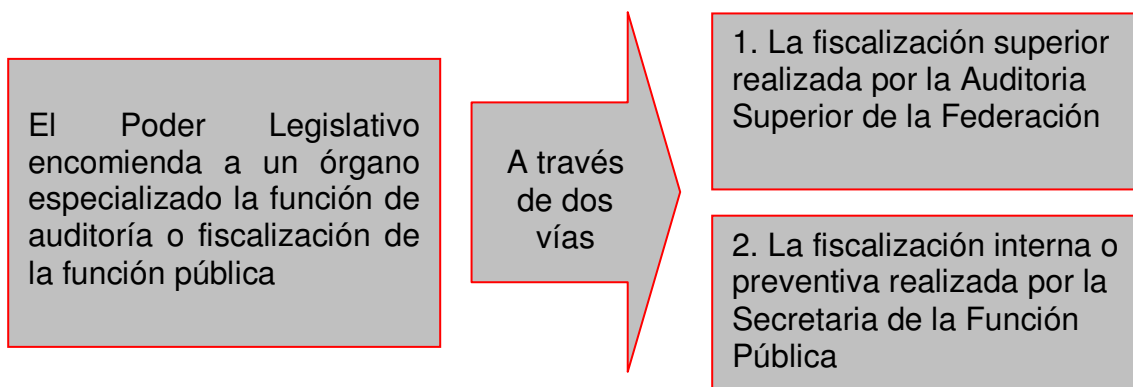
En nuestro sistema jurídico a esto se le ha denominado el Control de la Administración Pública, mismo que tiene diversas formas de expresión, y ha sido encomendado al Poder Legislativo.

En una primera expresión la Rendición de Cuentas consiste en la presentación de un Informe anual de actividades por parte del Jefe de la Administración Pública ante el Poder Legislativo, quien tiene la facultad de revisar y glosar dicho informe.

La glosa del informe también implica la facultad del Legislativo de cuestionar a los titulares de las Secretarías de Estado y directores generales de los Organismos Públicos Descentralizados, para profundizar en el análisis del citado informe, sin que en el sistema presidencial como el nuestro, esto implique que los miembros del Poder Ejecutivo, esto es los Secretarios de Estado tengan que rendir cuentas al Legislativo y éste tenga alguna facultad específica de tomar medidas por los resultados encontrados en contra de dichos funcionarios públicos, ya que no tiene el poder de destituirlos como en los sistemas parlamentarios.

La fiscalización, otra faceta de la rendición de cuentas está contenida en lo que actualmente se conoce como fiscalización superior, que el Poder Legislativo encomienda a un órgano especializado que realiza la función conocida como auditoría o fiscalización de la función pública que se ha implementado a través de dos vías la fiscalización superior y la fiscalización interna o preventiva, la primera es realizada por la Auditoría Superior de la Federación y la segunda por un órgano especializado de cada administración pública, que es la Secretaría de la Función Pública. En ambos casos los resultados de esta actividad da lugar a la aplicación del Derecho Disciplinario.

Figura 12



En esencia dicha actividad puede resumirse señalando que tiene por objeto:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos del Estado, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. Esto incluye la revisión de los recursos que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública al Poder Legislativo. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público. Existe obligación de guardar reserva de las actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe antes citado.
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública y fincar directa o indirectamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- Es facultad de los entes fiscalizadores promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, además de presentar las denuncias y querrelas penales que procedan, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.
- El Poder Legislativo tiene la facultad de designar al titular de la entidad de fiscalización tanto en el ámbito federal como en el local.
- Los Poderes de la Unión, los Poderes Locales y los sujetos de fiscalización tienen la obligación de facilitar los auxilios que requiera la entidad de fiscalización para el ejercicio de sus funciones.
- El Poder Ejecutivo de que se trate es el responsable de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las cantidades determinadas como daños y perjuicios a la hacienda pública, al igual que las sanciones pecuniarias que se determinen como resultado de la fiscalización.

Además de esas tradicionales formas de control de las actividades de la administración pública, la Rendición de Cuentas ha dado lugar a la formulación de informes respecto de actos específicos o bien informes generales de actuación que presentan una clara vinculación entre los programas de gobierno, estos informes están dirigidos a los servidores públicos que sustituirán a una administración cuyo período en el ejercicio del poder se ha terminado y tiene la finalidad de demostrar documentalmente que las actividades realizadas estuvieron apegadas a derecho y que las decisiones tomadas durante la gestión tuvieron el propósito de cumplir con los programas de gobierno y se realizaron en estricto apego a derecho. A esta forma de Rendición de Cuentas se le conoce como la emisión de Libros Blancos.

Con el objeto de cerrar este capítulo de las observaciones en relación a los contratos y las Obras Públicas revisadas por la Auditoría Superior de la Federación y derivado de los resultados de dichas revisiones, llegamos a las siguientes consideraciones a manera de conclusión.

A poco más de dos siglos y medio de distancia histórica de las primeras formas de licitación de obra pública, podemos afirmar que las obras públicas, en su modernidad contemporánea, reflejan nítidamente la naturaleza cíclica y contradictoria del capital en la industria de la construcción y particularmente en la obra pública.

Al comprobar mediante la realización de lectura y análisis de las revisiones a los cinco informes de la Auditoría Superior de la Federación hechos a las cuentas de la hacienda pública federal de los años 2000 al 2005, que las obras se contrataron y ejecutaron de conformidad con lo que establecían la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el Reglamento de la Ley, el contrato y a los demás ordenamientos legales relacionados; que los recursos erogados se ajustaron a las asignaciones presupuestarias correspondientes en la mayoría de los casos; que los trabajos se ejecutaron de acuerdo con los proyectos respectivos con ligeras variaciones y con las normas de construcción generales y específicas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); que se realizaron los estudios previos necesarios en la mayoría de los casos, se cumplieron los programas de obra y aplicaron los sistemas de supervisión y de control de calidad respectivos; que los precios unitarios que se pagaron coincidieron con los estipulados en los contratos; que los ajustes de costos se efectuaron de conformidad con lo que disponían la LOPSRM y el Reglamento de la Ley; que las cantidades de obra estimadas y pagadas correspondieron a las ejecutadas en la mayoría de las veces; que los descuentos contractuales y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se aplicaron correctamente; y que los anticipos otorgados se amortizaron en su totalidad.

Los resultados y observaciones que se rindieron en los informes, proporcionan una gama de elementos cuantitativos y cualitativos que permitieron a la ASF (Auditoría Superior de la Federación) sugerir acciones e informar sobre aspectos que, a su juicio, deben ser conocidos por el H. Congreso de la Unión, ya que es el órgano de gobierno encargado de conocer de dichos informes.

Las consideraciones que a continuación se presentan tienen carácter general, porque se trata de apreciaciones a las que se arriba después de analizar en su conjunto, los resultados de los trabajos de revisión. Se estiman pertinentes porque tienen el propósito de contribuir al fortalecimiento de la investigación mediante un uso más claro y transparente de los fondos federales, y coadyuvar a potenciar el impacto social de las políticas públicas.

Por último en materia de obras públicas, se presenta un resumen de los resultados finales de la revisión a la cuenta de la Hacienda Pública Federal que comprendió 5 informes de auditorías practicadas a los entes públicos, en los años 2000 al 2005 en las que se aplicaron los procedimientos y técnicas de auditoría pertinentes para cada caso. Los objetivos y alcances de las revisiones se determinaron con rigor técnico, sujeto a las Normas para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación.

De los informes ejecutivos en general y de las auditorías a la obra pública en particular se desprende que los incrementos en volumen, mediante el pago duplicado de los mismos representa el 14.99% de observaciones, hechas por la ASF, el plazo por el incumplimiento de programas de obra represento el 11.99% de esas mismas

observaciones, el pago de obra no ejecutada o pago indebido represento el 10.35%, la diferencia de volumen de obra ejecutada con el calculado en el proyecto fue del 9.26% de observaciones y el ajuste de precios, consignado con un 8.72% de las observaciones estudiadas, representan en suma el 55.31% del total en solo cinco conceptos lo que va más allá de lo razonable, y con frecuencia impide que se concluyan oportunamente un importante número de obras.

Como resultado del análisis a los informes derivados de la práctica de las auditorías de obra pública realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, en las que se observó la recurrencia en general de los siguientes incumplimientos normativos plasmados en el cuadro 7 síntesis de observaciones:

Cuadro 7

Auditoría Superior de la Federación		
Observaciones*	Incidencia	%
Total	367	100.00
No se aplicaron los descuentos contractuales	26	7.08
Diferencias entre los volúmenes ejecutados con los de proyecto.	34	9.26
Pago duplicado de volúmenes de obra.	55	14.99
Pago de obra no ejecutada (pago indebido).	38	10.35
Determinación y aplicación errónea del factor de ajuste de costos.	4	1.09
No se afectaron los ajustes de costos por el factor de anticipo.	32	8.72
Sanciones por incumplimiento de programas de obra.	44	11.99
Carencia de estudios previos.	18	4.90
Deficiente planeación, programación y presupuestación de los proyectos.	8	2.18
Asignaciones directas injustificadas.	4	1.09
Trámites admvos. Impiden el inicio de las obras (licencias, liberación de derechos de vía).	26	7.08
Bitácoras de obra incompletas.	19	5.18
Fianzas de garantía que no amparan las obras contra vicios ocultos.	2	0.55
Supervisión externa e interna deficiente.	7	1.91
Frecuente autorización (extraordinaria) de precios unitarios por conceptos no contemplados en el proyecto original.	11	3.00
Atraso en recursos y en la formalización de contratos y convenios;	4	1.09
Rescisiones extemporáneas y jurídicamente mal fundamentadas;	6	1.63
Omisiones en la recuperación de anticipos;	7	1.91
Obras no concluidas, pagadas en su totalidad con los montos establecidos en los contratos.	22	6.00

*Observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y tomadas de los informes del 2000 al 2005, solo como datos estadísticos y para fines de investigación.

Capitulo Cuarto	Irregularidades en la Obra Pública
4. Rescisión Administrativa del Contrato de Obra Pública	

Capítulo Cuarto

Irregularidades en la Obra Pública

4. Rescisión Administrativa del contrato de obra pública

El artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a rescindir administrativamente los contratos de obra pública cuando exista un incumplimiento de obligaciones por parte del contratista. Asimismo los faculta para terminar anticipadamente los contratos cuando ocurran razones de interés general.⁴

4.1 Rescisión Convencional Del Contrato.

Esta consiste en la celebración de un acuerdo entre las partes, con el cual dejan sin efectos las obligaciones originalmente asumidas por las partes, cuyos efectos son el pago de la parte que proceda del precio acordado y a la liquidación de la relación contractual, además de la aplicación de la cláusula penal.

En ese sentido se pronuncia Escola, señalando que generalmente la causa de celebración del convenio en realidad obedece al caso fortuito o fuerza mayor y al *factum principis*.

Al respecto y en atención al principio de continuidad de los contratos administrativos, aunado al principio de legalidad, desde mi punto de vista, esta forma de extinción no es procedente, porque no puede quedar al libre albedrío de las partes el cumplimiento del interés público, por lo que esta forma de terminar las relaciones contractuales sólo puede dar lugar a corrupción e incluso abusos de poder, en razón de que generalmente se acuerda la terminación anticipada de los contratos, sin necesidad de que demuestre la existencia de una causa justificada, lo que dará lugar a que las más de las veces, se recurra a ella para ocultar el incumplimiento del contratista. Es de observarse que en la calificación de esta causal, se ha dado preferencia a la forma jurídica de terminar el contrato y no a la razón que obliga a la celebración del mismo.

4.2 Desaparición Del Objeto Del Contrato.

Esta causal para determinar la terminación del contrato administrativo antes de su cumplimiento, en realidad se asimila a la que trataremos en el siguiente punto, generalmente se debe a la existencia de un hecho sobreviniente, predecible o impredecible, pero definitivamente insuperable, que tiene el particular efecto de dejar sin objeto al contrato, esto es, el *factum principis*, el caso fortuito o fuerza mayor, que dejan sin objeto al contrato administrativo, lo cual generalmente da lugar a la celebración de un convenio entre las partes con el objeto de finiquitar el contrato. En

⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 60.

el primer supuesto el contratista tendrá derecho a una indemnización que desde nuestro punto de vista ha de ser integral.

Rescisión por caso fortuito o fuerza mayor, hecho del príncipe y hecho de la administración.

Estas formas de terminación de los contratos administrativos ya fueron esbozadas en los puntos dedicados a rescisión convencional del contrato y desaparición del objeto del contrato, por lo que en obvio de repeticiones inútiles ha de estarse a lo ahí expuesto.

Abundando en el hecho cabe señalar que en los casos de Hecho del Príncipe, Caso Fortuito o Fuerza Mayor, cuyo resultado inmediato es que en caso de resultar imposible el cumplimiento del contrato, no sólo se deja de cumplir con el interés público sino que además puede causarse un perjuicio al Estado, por tanto, resulta evidente la justificación y el interés de éste por terminar la relación contractual.

En nuestro derecho la legislación tanto federal como local ha establecido como figura para estos casos la Terminación Anticipada de los Contratos, señalando que se motivarán en la existencia del Caso Fortuito o Fuerza Mayor, sin mencionar el Hecho del Príncipe y menos aún el Hecho de la Administración, pero en realidad no es necesario, ya que ambos se asimilan a la figura de la Fuerza Mayor, siendo esta el género y los otros dos supuestos la especie.

Además de lo anterior la legislación establece que por el mismo procedimiento se puede dar por terminado un contrato atendiendo a razones de interés general, en cuyo caso puede válidamente darse por terminado el contrato cuando existan razones de invalidez del mismo, esto es, cuando existan vicios de cualquier naturaleza en el procedimiento de selección del contratista.

4.3 Rescisión Por Causas No Imputables Al Contratista.

En estricto sentido, nuevamente estamos ante una calificación distinta de las formas de extinción ya tratadas en los puntos *rescisión convencional del contrato y desaparición del objeto del contrato*, esto en razón de que las causas no imputables al contratista, sin lugar a dudas no puede ser otras que las derivadas del caso fortuito y fuerza mayor, del *factum principis* e incluso del hecho de la administración. En unos casos existirá responsabilidad para el órgano estatal y en otros no, según sea el caso. El procedimiento a seguir será el de Terminación Anticipada del Contrato.

En los casos de *factum principis* o hecho de la administración, ha de ser reclamado por el contratista del Estado en sede administrativa y Terminar el Contrato Anticipadamente, en caso de respuesta negativa, el contratista deberá reclamar sus derechos en sede jurisdiccional, ya que puede tratarse de abusos o excesos en el uso de prerrogativas tales como el *potestas variandi*, que impliquen el rompimiento definitivo de la ecuación económico – financiera, o incluso actos ilícitos del órgano estatal que impliquen incumplimiento del contrato respectivo o ubiquen al contratista en imposibilidad de cumplir las obligaciones asumidas. En consecuencia, en algunos casos, la terminación de la relación contractual podrá ser mediante la celebración de

convenio entre las partes, pero en otros se requerirá de la obtención de una resolución administrativa o judicial, según sea el caso.

4.4 Rescisión Por Causas Imputables Al Contratista.

Este supuesto se explica por el ejercicio de la potestad rescisoria por parte del órgano estatal ante el incumplimiento del contratista, incluso por muerte del mismo en caso de ser persona física, toda vez que la muerte del administrador o del socio mayoritario no necesariamente da lugar a la desaparición de la sociedad o a la imposibilidad de cumplimiento. Generalmente la potestad rescisoria debe ejercerse previa intimación motivada por atrasos o incumplimientos parciales del contrato; dado que esos incumplimientos dependen del tipo de contrato y objeto específico del mismo, no resulta conveniente hacer un análisis de las causales de rescisión ya que dependerán de lo pactado, del objeto específico del contrato y tanto de los hechos como de las circunstancias que confluían en el caso.

Se substancia como un procedimiento sumario, en el que deben cumplirse todas las garantías inherentes a dicho procedimiento, en donde además en respeto al principio de buena fe que aplica al Derecho Administrativo, ha de informarse al contratista de los pasos a seguir hasta su conclusión y las opciones de impugnación a que tiene derecho. Finaliza con la emisión de un acto administrativo que determina la terminación de la relación contractual y las sanciones, que en su caso, corresponde aplicar al contratista.

4.5 Terminación anormal del contrato de obra pública. La imposibilidad de cumplir las obligaciones.

Tal como lo he afirmado sistemáticamente en esta parte del trabajo, la razón de ser de los contratos de obra pública es la ejecución de obras, ya sea que mediata o inmediatamente cumplan fines de interés público, por ello, en principio el Estado debe hacer todo lo posible para que estos se cumplan y se logre el propósito perseguido, sin embargo, no siempre esto es posible, en algunos casos existen hechos o actos sobrevinientes e independientes de la voluntad de las partes, como el *factum principis*, el caso fortuito o la fuerza mayor, que impiden el logro del objeto indirecto del contrato, incluyendo causas de oportunidad, mérito, conveniencia e incluso invalidez, por tanto, en esos supuestos resulta necesaria su terminación antes de tiempo.

Igualmente, en otros casos, el órgano del Estado responsable de la contratación, actúa ilegalmente dejando de cumplir sus obligaciones, de modo tal que al contratista le resulta indispensable recurrir a solicitar la rescisión del contrato incluyendo los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho del príncipe, pero también resulta el caso de que es éste último quien no cumple con las obligaciones asumidas y pese a las intimaciones recibidas para que cumpla a cabalidad su compromiso contractual, entonces es el Estado quien es obligado a recurrir a la rescisión administrativa del contrato por causas imputables al contratista. Por supuesto, todo lo expuesto sobre el tema en el primer capítulo de este trabajo es aplicable al caso, no obstante, resulta indispensable analizar como son normadas estas soluciones para el caso específico del contrato de obra pública.

Por lo cual resulta necesario aclarar que en estricto sentido la LOPSRM y el RLOPSRM, sólo regulan dos procedimientos para la terminación anormal de los contratos de obra pública y de servicios relacionados con éstas, que son la rescisión administrativa de los contratos y la terminación anticipada de los mismos, por tanto, me constreñiré al análisis de los mismos, no sin dejar de señalar las distintas razones por las cuales puede optarse la tramitación de cualquiera de ellos.

4.6 Terminación del contrato por causa imputable al contratista mediante el procedimiento administrativo de rescisión.

Como ya fue expuesto en este trabajo, las soluciones doctrinales y legales a cerca del procedimiento a seguir en el caso de incumplimiento del contratista a sus obligaciones, distan mucho de ser únicas o dicho de otro modo no existe unanimidad de criterios sobre cual es el procedimiento a seguir en estos casos, por tanto, los distintos autores analizan desde la caducidad del contrato, la resolución, la terminación, hasta la solución que ha ganado más adeptos, que es la rescisión del contrato.

En el caso de Argentina la ley que regula el procedimiento administrativo público establece que es procedente substanciar un procedimiento de caducidad del contrato ante el incumplimiento del contratista, sin embargo, la mayoría de la doctrina imperante en ese país, además de la legislación especial aplicable al contrato de obra pública, se inclina porque la terminación del contrato ante el incumplimiento del contratista sea a través del procedimiento administrativo de rescisión, tal como lo exponen los autores Bezzi, Fiorini, Escola y Dromi.

En el caso de España, la anterior Ley de Contratos de Estado de 1965, establecía que los contratos administrativos y en especial el de obra pública, ante el incumplimiento del contratista, debían darse por terminados mediante el procedimiento administrativo de rescisión de contrato, sin embargo, la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 13/1995, del 18 de mayo de 1995, establece que en tal supuesto los contratos deben ser terminados mediante el procedimiento administrativo de resolución del contrato, por lo que en este caso se usa una terminología propia de la legislación civil.

Por ello, autores tales como García de Enterría y Fernández, Parada, y Colmenar Luis y Colmenares Soto, se refieren a dicho procedimiento administrativo de terminación.

Para el caso de los autores mexicanos, en general se hace referencia a la rescisión del contrato, tal es el caso de lo expuesto por Acosta Romero, Serra Rojas, Fernández Ruiz, Canals Arenas y Martínez Alfaro, sin embargo, no puede pasarse por alto que existe gran diferencia de criterio entre dichos autores, ya que si bien la mayoría habla de la rescisión del contrato administrativo de obra pública, como una de las formas del poder sancionador del Estado frente al particular que ha incumplido con sus obligaciones, también se menciona la revocación de los contratos y la resolución de los mismos.

En mi caso, me inclino por el uso del procedimiento administrativo de rescisión del contrato de obra pública, como una expresión del poder del Estado y desecho las posturas que pretenden el uso de las formas y acciones que en derecho civil se usan para dar por terminado un contrato ante el incumplimiento de la contraparte y por supuesto no estoy de acuerdo con la revocación de los contratos, por las razones ya expuestas, ya que difícilmente esta figura puede explicar como es que una de las partes por voluntad propia, puede dejar sin efectos no sólo la voluntad de una de las partes sino el acuerdo de dos voluntades, para cuya formación se siguió todo un procedimiento administrativo especial, simplemente no resulta lógico que un acto como la revocación pueda dejar sin efectos un contrato, en realidad dicho procedimiento deja más dudas que respuestas.

El procedimiento administrativo de rescisión.- Al igual que todos los procedimientos especiales condicionados por su objeto, a este procedimiento le son aplicables todos los principios que específicamente lo regulan, pero además le resultan adaptables los del procedimiento administrativo, en lo que no se opongan a los primeros.

La regulación del procedimiento en comento, en realidad resulta por demás escueta, consta de cuatro etapas la de notificación al cumplimiento, la de inicio del procedimiento, la de contestación y ofrecimiento de pruebas y la de resolución o determinación.

En la primera etapa o fase previa al procedimiento, presuntamente deben existir ciertas conductas del contratista que implican el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, tales como no iniciar los trabajos dentro de los quince días siguientes a la fecha convenida, interrupción injustificada de la ejecución de los trabajos, negativa a reparar o reponer trabajos mal ejecutados, ejecución de los trabajos en contravención a lo estipulado, no acatar las órdenes del residente de obra, el incumplimiento al programa de ejecución de los trabajos con atrasos significativos, la declaración del contratista en quiebra o concurso mercantil, la subcontratación de partes de obra o la cesión de los derechos de cobro del contrato sin autorización previa.

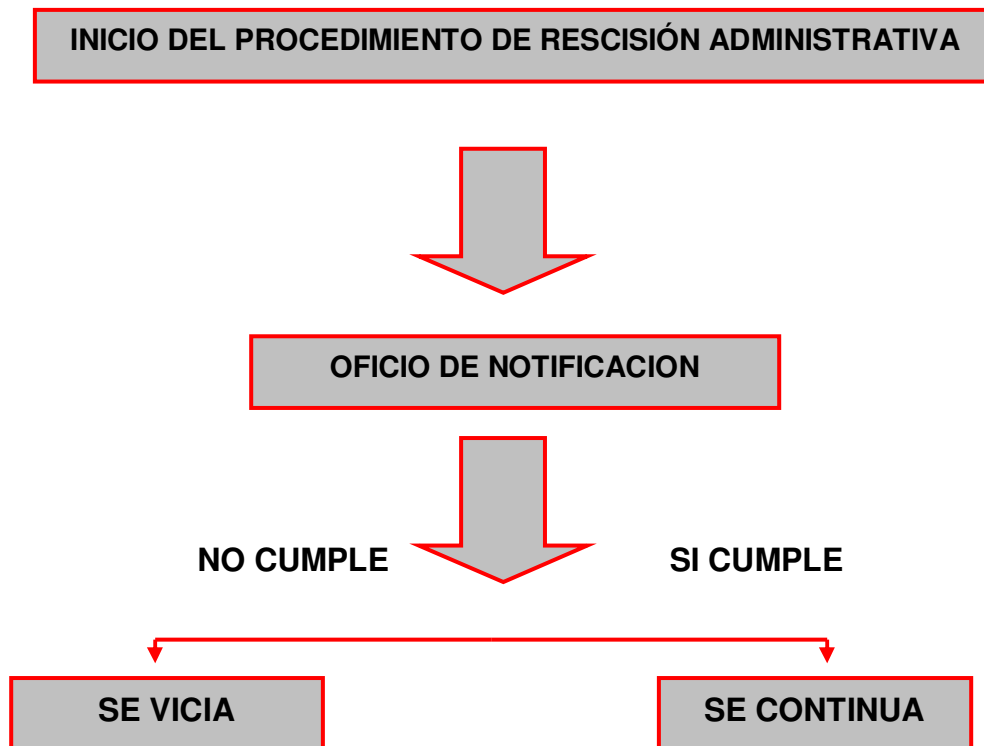
Igualmente por realizar actos u omisiones que impidan el ejercicio de las facultades de intervención, inspección, vigilancia y supervisión de los trabajos, el cambio de nacionalidad del contratista, en caso de haberse estipulado, la invocación de la protección contractual por un gobierno extranjero, entre otras, como la muerte del contratista en caso de ser persona física, o la pérdida de la idoneidad técnica o financiera para cumplir con el contrato.

Sin embargo, la existencia de dichas conductas u omisiones, en principio no son motivo para que el ente contratante proceda de inmediato a iniciar el procedimiento de rescisión del contrato, salvo algunos casos, en que ello no es posible, deben existir requerimientos o intimaciones por escrito, exigiendo al contratista que cese las actividades u omisiones que son causales de rescisión del contrato y se constriña a su cumplimiento, para lo cual también es necesaria la aplicación de las sanciones pecuniarias como son las multas y las penas convencionales, y sólo en el supuesto de que exista tal inmoralidad del contratista que pese a dichas acciones persista en

su incumplimiento al contrato, el órgano del Estado contratante podrá iniciar el procedimiento de rescisión.

La segunda etapa del procedimiento, inicia cuando el ente contratante ha determinado que existe un incumplimiento grave por parte del contratista y que debe dar por terminada la relación contractual y para ello, debe iniciar el procedimiento de rescisión, informando al contratista de las causas que motivan el procedimiento y de sus fundamentos legales y los pactos que específicamente han sido incumplidos, otorgándole el derecho de audiencia para que en un plazo máximo de quince días hábiles, exponga por escrito lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas que considere convenientes.

Figura 13



En el mismo oficio con que se inicie el procedimiento, el ente contratante debe tomar diversas medidas de carácter precautorio, cautelar o preventivo. Primero debe ordenar que se suspendan todos los pagos de anticipos o estimaciones de obra que por concepto de trabajos ejecutados se encuentren en trámite de pago, procediendo a su retención, la cual persistirá hasta el momento en que se emita el finiquito que en derecho proceda, en este caso no procede bajo ningún argumento o excusa la posibilidad de que el Estado pague gastos financieros por el tiempo que dure la retención de pagos.

Como una segunda medida precautoria, la norma establece que es obligación del contratista entregar al ente contratante toda la documentación que le hubiere sido entregada para la realización de los trabajos, contando para ello con un plazo de diez días naturales, sin embargo, la norma es omisa en cuanto a establecer las multas o

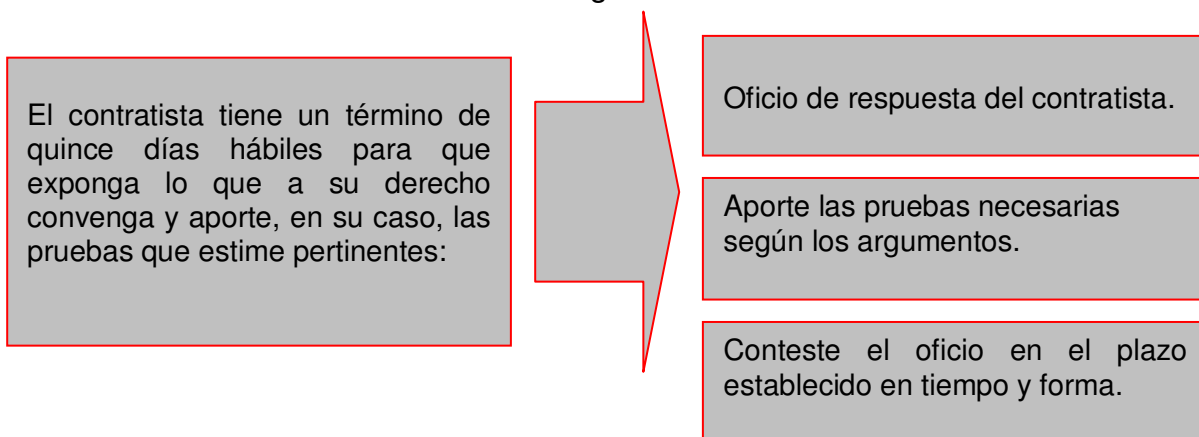
sanciones a que ser hará acreedor el contratista en el supuesto de que no cumpla con esta obligación, por tanto, resulta conveniente que en los contratos se establezca una pena convencional para sancionar dicho incumplimiento. Igualmente la norma resulta omisa en cuanto a señalar que es obligación del órgano del estado contratante requerir la entrega de dicha información en el escrito por el que se inicia el procedimiento.

Como una tercera medida cautelar, ya sea en el mismo oficio con el que se da inicio al procedimiento administrativo de rescisión o en uno posterior, debe tomar posesión del o los inmuebles en que se estuvieren realizando los trabajos y, en su caso, de las instalaciones respectivas, para ello, deberá ordenar el levantamiento de una acta circunstanciada en la que se establezca el estado que guarde la obra en ese momento, por tanto, es muy importante que los órganos estatales que carezcan del carácter de autoridad, instrumenten dicho documento ante la presencia de un fedatario público. En la norma se establecen los requisitos mínimos que debe contener dicha acta, la cual debe su adjetivo calificativo de circunstanciada, a la necesidad de detallar o pormenorizar el estado en que se encuentre la obra al momento en que esta deja de estar en posesión del contratista y pasa a posesión del ente contratante ya citado.

En el mismo artículo, el reglamento determina los requisitos mínimos que debe cumplir del acta en comento, para tener validez plena, y establece la prohibición de que la determinación de dar por rescindido un contrato, no puede ser revocada o modificada por quien la emita.

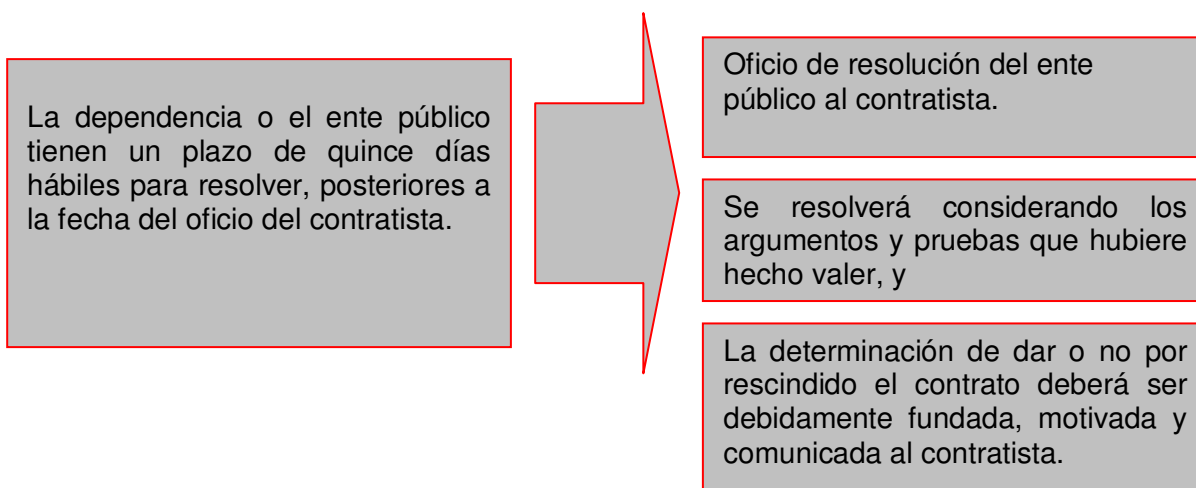
La tercera etapa del procedimiento, consiste en el período otorgado al contratista para ejercer su derecho de audiencia, es decir, ser oído y vencido en un procedimiento en el que le sean respetadas las garantías mínimas que para el caso establece la Carta Magna, por ello, esta etapa resulta fundamental. Durante los quince días hábiles siguientes a aquel en que el contratista haya sido notificado de la iniciación del procedimiento de referencia, este debe dar respuesta puntual a todas y cada una de las imputaciones de incumplimiento contractual que se le hubieren hecho, aportado las pruebas necesarias para demostrar todas y cada una de sus afirmaciones. Sin embargo, puede darse el caso de que esto no acontezca y que el contratista se abstenga de emitir cualquier respuesta.

Figura 14



La cuarta y última etapa de este procedimiento es la determinación o resolución, que debe emitir el órgano del estado contratante, la cual debe ser debidamente notificada al contratista de que se trate. El plazo con que cuenta el ente del Estado para emitirla y notificarla, es de quince días hábiles siguientes a los otorgados al contratista para que ejerza el derecho de audiencia. La determinación final deberá conformarse con el análisis de los argumentos y elementos de prueba aportados por la contratista y los expuestos por el propio ente contratante, o en caso de silencio de éste con los que el ente del Estado haya aportado en el escrito de inicio del procedimiento, en ambos casos el órgano del Estado correspondiente, deberá valorar las pruebas y argumentos ofrecidos o de que disponga para efecto de emitir la resolución que en términos de derecho proceda, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada. En ella se determinará si el contrato continúa vigente o si se ha determinado rescindirlo dejándolo sin efectos jurídicos.

Figura 15



Siendo el caso de que la resolución en el procedimiento, determine la rescisión del contrato, esta decisión tiene diversos efectos, el primero de ellos es que a partir del momento en que es notificada la resolución o determinación tomada por el órgano contratante, debe formularse el finiquito del contrato, para lo cual se cuenta con un plazo máximo de treinta días naturales, debiendo seguirse la metodología ya indicada al tratar lo relativo a la terminación del contrato por cumplimiento del mismo, sin embargo, como es natural al no tratarse de un finiquito normal, por no estar terminada la obra, lo natural es que existan saldos y adeudos pendientes entre las partes, mismos que podrán ser motivo de conciliación entre ellas, además, los entes contratantes quedan facultados para determinar la factibilidad de incluir en dicho finiquito, los diversos créditos existentes, en favor de la contratista, como lo son los materiales y equipos que se encuentren en el sitio de la obra, o bien que se encontraran en proceso de adquisición o fabricación, siempre y cuando cumplan con las normas de construcción generales o particulares de construcción que correspondan, así como con las normas de calidad que sean aplicables.

En este caso sólo deben reconocerse los precios de adquisición o compra establecidos en los precios unitarios o bien los de mercado, entendiendo por estos los que se hayan estipulado entre el contratista y los fabricantes o proveedores; asimismo han de reconocerse los anticipos que hasta esa fecha hayan sido amortizados, y los que hayan sido otorgados a los proveedores y fabricantes de materiales y equipos de instalación permanente, y los pagos que hayan quedado suspendidos.

Otro aspecto de este finiquito, es distinguir e identificar plenamente los materiales y equipos que hayan sido suministrados por el ente contratante, después determinar si al momento de la rescisión administrativa del contrato, ya habían sido instalados o no, y en este último caso, establecer su ubicación para su recuperación, y en el supuesto de que esto no sea posible, por cualquier causa imputable al contratista, establecer los cargos que la misma a de cubrir para sufragar su nueva adquisición.

Por último, como parte de dicho finiquito, ha de incluirse el sobrecosto de los trabajos que se encuentren atrasados conforme al programa general de ejecución de los trabajos que se encuentre vigente entre las partes, el cual es considerado como la diferencia existente entre el importe que le representaría al órgano del Estado concluir la obra con otro contratista, y el costo de la obra pendiente de ejecutar al rescindirse el contrato. Para la determinación de dicho importe, se establecen dos procedimientos, primero la cantidad que resulte de la diferencia existente entre el precio de la siguiente propuesta solvente más baja en la licitación correspondiente y el importe de la obra no ejecutada conforme al programa general de ejecución vigente entre las partes, aplicando a la primera los ajustes de costos que procedan. En el supuesto de que no exista otra propuesta solvente en el procedimiento licitatorio, el sobrecosto debe reflejar el impacto inflacionario en el costo de la obra no ejecutada conforme al programa vigente, el cual ha de calcularse aplicando el procedimiento de ajuste de costos que se haya pactado en el contrato, aplicando un diez por ciento de los trabajos pendientes de ejecutar.

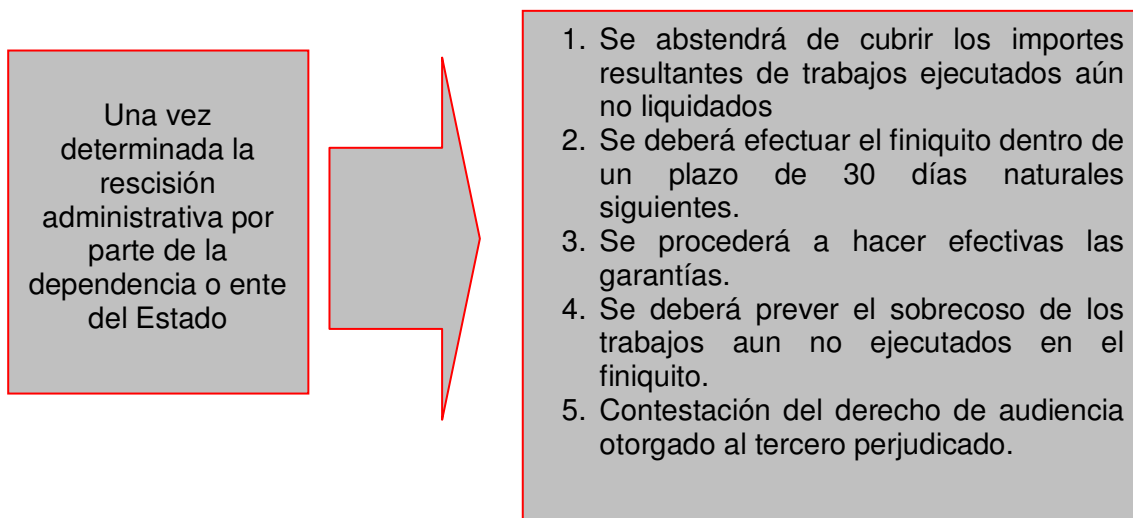
Es importante destacar que dicho sobrecosto de la obra, en estricto sentido, es una determinación de los daños causados al Estado por el incumplimiento del contrato, ya que en principio resulta casi imposible determinar los perjuicios que ello le ocasiona, pues las más de las veces, éstos resultan ilimitados, pues difícilmente pueden evaluarse los beneficios que en su caso se hubieran logrado, para el interés público, en caso de que una obra pública se termine y ponga en operación en los plazos originalmente previstos.

En consideración a lo anterior es que la norma determinaba que dicho sobrecosto debía ser independiente de las penas convencionales aplicadas por el incumplimiento y del depósito en garantía de cumplimiento representado por la fianza de cumplimiento de contrato.

Lo anterior no es resultado del establecimiento de una cláusula penal, sino una sanción administrativa por incumplimiento de contrato, que lejos está de cubrir los daños y perjuicios que ocasiona el incumplimiento de un contrato que tenía por objeto realizar una obra para realizar el interés público, por tanto, resulta trascendente, que en el procedimiento para hacer efectivas dichas garantías se

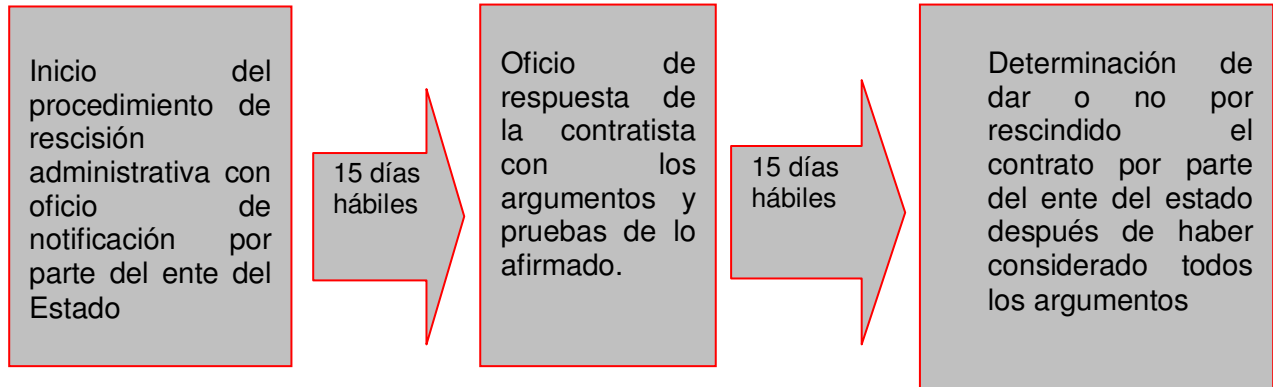
eviten las remisiones normativas a lo establecido en el Código Civil Federal en relación con la citada cláusula penal, ya que lo garantizado por la fianza de cumplimiento de contrato, es el pago de una sanción administrativa por incumplimiento de contrato y no los daños y perjuicios que al Estado le ha causado dicho incumplimiento, ya que en principio estos resultan inconmensurables.

Figura 16



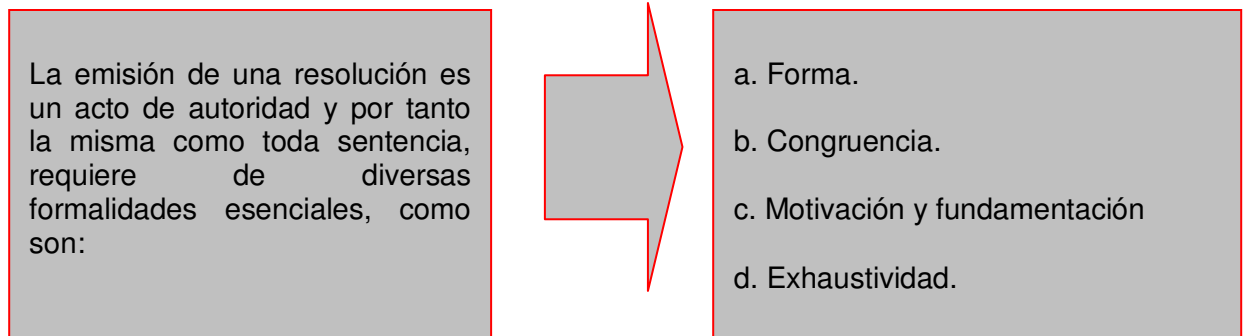
Un aspecto muy discutido en muchas oportunidades, es si este procedimiento administrativo de rescisión resulta legal o no, o si además de su substanciación en sede administrativa requiere de la conformación del acto por la autoridad judicial competente, al respecto, hoy en día el artículo 125 del RLOPSRM, establece con claridad que dicho procedimiento opera de pleno derecho y no requiere de ningún tipo de conformación o respaldo por parte de la autoridad judicial, misma que ya se había pronunciado en ese sentido en diversas tesis aisladas en las que fue necesario que expresara que dicho procedimiento no es violatorio de algunas garantías individuales como la de acceso a la administración de justicia, la de audiencia, la del debido proceso legal, autocomposición de los conflictos, que los órganos del Estado contratantes no se constituyen en tribunales especiales de los prohibidos por la Constitución, que las leyes que lo han previsto no son de carácter privativo, pues no han sido dirigidas a ningún individuo en lo particular, e incluso que el uso de dicha facultad rescisoria es potestativo para los distintos órganos integrantes del Estado y que dicha facultad es un privilegio especial del cual han sido dotados los distintos entes estatales en ejercicio de la función administrativa según lo expuesto.

Figura 17



Elaboración de una resolución.

Figura 18



Con el objeto de complementar este capítulo respecto del la rescisión administrativa del contrato de obra pública, se expone el informe de Rescisiones de Contrato hasta el año 2005 por unidad administrativa de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes o centros SCT ubicados en cada Estado de la República, son informes de la propia SCT expuestos en el marco de transparencia y acceso a la información, por tanto los detalles y expediente de cada caso son propios de la Secretaria, los datos que se presentan son solo con fines estadísticos y para análisis en esta investigación.

Figura 19

Centro SCT	Contrato	Rescisión	Resolución
Aguascalientes	4-A-CE-A-531-W-0-4	Marzo 14 de 2005	105.301.174
Chiapas	4-G-CF-A-576-W-0-4	Mayo 30 de 2005	En proceso
	5-G-CB-A-520-W-0-5	octubre 14 de 2005	En proceso
Guanajuato	4-K-CB-A-501-W-0-4	Enero 14 de 2005	SCT.711.412-019/2005
Oaxaca	4-T-CF-A-507-W-0-4	Enero 11 de 2005	En proceso
	4-T-CF-A-535-W-0-4	Mayo 20 de 2005	En proceso
	3-T-CE-A-505-W-0-3	Junio 22 de 2005	En proceso
	4-T-CF-A-514-W-0-4	Agosto 02 de 2005	En proceso
	4-T-CF-A-503-W-0-4	Agosto 03 de 2005	En proceso
Tamaulipas	4-2-CF-A-505-W-0-4	Noviembre 18 de 2004	En proceso
	4-2-CF-A-503-W-0-4	Diciembre 14 de 2004	En proceso

Fuente: Secretaria de Comunicaciones y Transporte. www.sct.gob.mx/rescisiones
 Los datos aquí asentados son solo para fines estadísticos en esta investigación.

Instrumentos Jurídicos y Obra Pública	
Conclusiones	

Conclusiones

A poco más de siglo y medio de distancia histórica en México de las primeras formas de contratos administrativos en general y de obra pública en particular, la regulación de estos contratos analizada y las irregularidades determinadas en este documento, podemos afirmar que serán de utilidad para todas las personas físicas y morales, los investigadores, estudiantes de las carreras de arquitectura, ingeniería y afines, así como todas las personas relacionadas con la construcción en general y con la obra pública en particular. Servirá para que los funcionarios públicos relacionados con el tema, conozcan y apliquen el marco legal en todo lo relacionado a la licitación, contratación y ejecución de obra pública y los servicios relacionados con la misma.

Abordamos los antecedentes del contrato en el mundo antiguo, en la edad media y actual, con el objeto de precisar su origen, evolución y perfeccionamiento a través de la historia y hasta nuestros días, con el objeto de que el lector tenga una semblanza más o menos general del antecedente histórico del Contrato, instrumento jurídico motivo de nuestro estudio; que en la actualidad es de trascendental necesidad tanto su conocimiento, como su utilización en la actividad profesional que nos ocupa.

Del análisis hecho a la evolución del contrato en México en tres épocas distintas que fueron la Prehispánica, la del Derecho Hispano, que se dividió en: etapa colonial y los primeros años del México independiente; y la tercera época o del Derecho Mexicano, que inicia con el código civil de 1870, de este contenido se desprende que en la época prehispánica aparecieron las primeras formas de contrato en México, durante la Colonia se introdujo en México la Legislación Hispana, de ella se derivaron los elementos que dieron origen a la legislación mexicana, donde se determinaron los antecedentes sobre contratos principalmente contenidos en el Código Civil de 1870. Por otro parte la aparición del contrato en el Derecho Mexicano sobre todo del contrato administrativo se dio en el artículo 134 de la Constitución de 1817 y de donde se desprendió la legislación secundaria que regula a este tipo de contratos integradas en un conjunto de leyes, vistas y analizadas en el cuerpo de este documento particularmente con la firme intención de que se conozca el marco legal que regula los contratos administrativos y dentro de éstos al contrato de obra pública, causa y motivo de la investigación.

Del análisis hecho a la clasificación del contrato, determinamos su concepto legal, analizamos el concepto de contrato de obra pública en la legislación y establecemos que en México tiene un trasfondo inmobiliario ya que puede tratar sobre muebles e inmuebles; se analizó también el concepto del contrato de obra pública en la doctrina y como conclusión definimos el siguiente concepto:

Contrato de obra pública es el negocio jurídico bilateral, sujeto a un régimen jurídico especial, celebrado por las partes voluntariamente; la Administración Pública y un contratista, para que mediante el pago de un precio, realice trabajos de obra pública orientados a modificar o afectar el estado, la forma o situación física de un inmueble al momento de su celebración.

Asimismo, ubicamos al contrato de obra pública dentro de una amplia clasificación contenida en el cuadro 3.2 de la página 63, del cuerpo de este documento. Así también determinamos que el contrato de obra pública tiene tres formas básicas o

modalidades y son las siguientes: a precios unitarios, a precio alzado y mixto. Su normativa se ha contenido básicamente en los siguientes ordenamientos: Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966, Ley de Obras Públicas de 1980, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas de 2000; lo cual significa que nuestra normativa secundaria en la materia data de alrededor de medio siglo; por lo que es muy joven aun en su desarrollo, aplicación y por supuesto en su conocimiento, lo cual es preocupante considerando el monto de obra que se ejecuta en el país, bajo su regulación; la cual representa un gran porcentaje del total de obra que se ejecuta en la industria de la construcción en el presente y según se ve también será de suma importancia en el futuro.

En relación con las etapas del Contrato de Obra Pública, se definieron distintas fases que se pueden identificar con facilidad, guardan una secuencia lógica en su realización y son las siguientes: preparación del contrato, la adjudicación, los elementos esenciales y requisitos indispensables del contrato, las garantías, la ejecución de la obra, la recepción de la obra y la terminación del contrato de obra pública. Por tanto es importante entender la secuencia lógica para su comprensión y por supuesto para su realización.

Ésta información debe funcionar como un orientador para que los contratistas conozcan el origen y la aplicación practica de la metodología y los procedimientos que integran al proceso administrativo público que son aplicados a la obra pública en todas sus fases o procedimientos; desde la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de la obra pública.

Con el objetivo de que se conozca la naturaleza jurídica de los procedimientos de contratación de la obra pública, los sistemas existentes, la licitación pública, los principios jurídicos que la rigen, sus fines, los requisitos de procedencia y las fases del procedimiento hasta la celebración del contrato respectivo. Y se comprenda claramente, que es el contrato administrativo, el surgimiento de éste, las características esenciales del mismo, sus principios rectores y su regulación específica en la legislación vigente.

Asimismo distinguir la ejecución de obra pública bajo las distintas modalidades de contratación; es decir, a precios unitarios, a precio alzado y mixto.

Para responder a las interrogantes iniciales, respecto de los contratos y como surgieron y comprender el hecho o acto contractual y sobre todo las obligaciones derivadas de los contratos, apuntamos que los contratos de obra pública son los documentos que se adjudican y se suscriben con los contratistas a través del procedimiento de licitación pública, en los que se determinan los derechos y obligaciones de las partes. Pertenecen a los contratos administrativos y estos se definen como sigue:

Los contratos administrativos que se celebran a través del procedimiento administrativo de licitación pública, son la forma más idónea para que el Estado se provea de los suministros y servicios necesarios para el desarrollo de sus cometidos.

Asimismo, para darle respuesta a la interrogante, qué es la obra pública y comprender su definición apuntamos el siguiente concepto jurídico:

Obra pública es todo trabajo que tenga por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como los servicios relacionados con ella, a que se refieren los artículos 3º y 4º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Por tanto su concepto está ligado a los conceptos de servicio público y de dominio público con los que se encuentra íntimamente relacionado.

Así también referimos que la obra pública y sus orígenes se remontan a la época de la colonia y se considera que la primera licitación de obra pública que como tal se celebró en nuestro país, se efectuó alrededor de 1767, con la ejecución de la obra del desagüe de la ciudad de México.

Para responder a la interrogante, cuál es la normatividad que regula la obra pública y cuando surgió y comprender los orígenes y evolución de la misma. Se concluye que:

La evolución de la regulación jurídica del contrato administrativo en general es de aparición tardía en México; concretamente el contrato de obra pública tiene su fundamento en el artículo 134 de la Constitución de 1917. y las subsecuentes leyes de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966 (LICOP), la Ley de Obras Públicas (LOP), la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP) y la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); que contribuyeron en el pasado las tres primeras y en la actualidad la última, a conformar el régimen de instrumentos jurídicos del contrato de obra pública, en cuya configuración participan actualmente, en ciertos aspectos, la Ley General de Deuda Pública (artículo 18), la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (artículo 18), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 30 y 31), para no citar sino tres ordenamientos legales y finalizar con ellos.

Para comprender en obra pública, cómo funciona su procedimiento de contratación se determinaron las siguientes precisiones:

- a. Se uso la concesión como figura para adjudicar obras públicas, en especial la de construcción de caminos; si bien es cierto que legalmente se usaba durante el siglo XIX, la figura de la concesión para la adjudicación de obras públicas, durante ese mismo periodo, se empezó a usar en la administración pública, el remate, la subasta o el concurso, como se les conocía, para la celebración de contratos de obras públicas.
- b. El común denominador de las figuras licitación y concurso, es el factor concurrencia, en el sentido de oposición entre los diversos candidatos, en el caso del concurso se considera y tiene principalmente el factor personal, atendiendo principalmente a la capacidad científica, técnica, cultural o artística de las personas que concurren al procedimiento, a fin de seleccionar a aquella que tenga la mayor capacidad; en la licitación se consideran las condiciones técnicas y financieras, y su fin es obtener las mejores condiciones no solo en cuanto a precio, sino también en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- c. La Licitación Pública es un procedimiento administrativo precontractual de selección de la mejor propuesta tanto técnica como económica que sea la más conveniente para el Estado, la cual constituye el medio más idóneo para la realización de una contratación administrativa.

- d. La Licitación Pública se integra, como ocurre en todo procedimiento administrativo, por una serie de actos interrelacionados entre sí, destinados a producir un único resultado jurídico, es decir la elección de la mejor oferta. Las fases sucesivas son autónomas, anteceden al resultado o acto jurídico final llamado contrato, mismo que es el resultado de dicho procedimiento, al cual se le confiere y tiene una individualidad jurídica particular.
- e. Puesto que la Licitación Pública es un procedimiento administrativo se encuentra regida por principios jurídicos fundamentales que constituyen directrices valorativas que definen su esencia y justifican su existencia, los cuales deben ser observados ya que el incumplimiento de alguno de ellos vicia de nulidad la licitación.
- f. La Licitación Pública, es uno de los requisitos que exige la mayoría de los contratos administrativos, cuyo procedimiento se inicia con una convocatoria a los interesados a presentar propuestas, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Administración Pública, elija la oferta mas ventajosa para el Estado.
- g. Es un hecho que nuestro Derecho Administrativo lo encontramos diseminado en un sinnúmero de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes, etc., ya que actualmente no existe una perspectiva lógica de planeación en la legislación que la haga congruente e integral. Aunado a esto, encontramos una carencia de sistematización y bastante improvisación en la función de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que ocasiona una evidente ineficiencia normativa y provocan una gran confusión para los contratistas del Gobierno Federal, Estatal o Municipal.
- h. Actualmente en la practica de la licitación pública en México, el procedimiento de selección de la oferta que garantice al Estado las mejores condiciones según el precepto Constitucional descrito en el artículo 134, es de elegir a la persona física o moral, que ofrezca las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado.

Para darle respuesta a la interrogante, ¿Cuáles son las irregularidades más comunes que provocan el incumplimiento de los contratos? y cumplir nuestra objetivo final. Se concluye que:

- a. Las formas de irregularidades detectadas en esta investigación en materia de obra pública, son las inconformidades en la licitación por vicios en el procedimiento, las sanciones a los licitantes y contratistas por diversas anomalías, las observaciones a la obra pública por diferentes conceptos antes, durante y al final de la obra y la rescisión administrativa de los contratos por diversas causas de incumplimiento.
- b. Cuando la licitación no se efectúa de acuerdo con los principios y normas que regulan su tramitación, dicho procedimiento precontractual se encuentra viciado, lo cual provoca su anulación e incluso la invalidez del contrato que se haya celebrado. Dicha actuación ilícita, afecta los derechos e intereses de los participantes, pero también puede perjudicar los intereses del Estado, por ello, tales vicios pueden ser invocados tanto por los contratistas licitantes como por la Administración Pública convocante. Planteamos un modelo de inconformidad definido en la ley de la materia respectiva, por tanto conocemos su definición, trámite, revisión, elaboración y resolución.

Los resultados de la investigación en el aspecto del cumplimiento de los contratos y los vicios e irregularidades que se generan en la licitación, durante el proceso de ejecución de los trabajos y finalmente en el procedimiento de revisión o fiscalización de los mismos a través de la auditoria técnica de obra.

Por tanto del análisis de los vicios e irregularidades en el procedimiento de licitación, que dan origen a las inconformidades presentadas ante la Secretaria de la Función Pública y en contra de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en tales inconformidades, el indicador de mayor importancia se observa en el rubro de “fallo de la licitación” con un 35.16%, seguido del indicador “evaluación detallada” con un 33.95%, como se puede apreciar en el cuadro de la figura 7 pág. 202.

Conclusión. Lo anterior obedece a que la dependencia carece de un procedimiento eficaz y transparente para llevar a cabo las evaluaciones y la emisión del fallo, que no deje incertidumbre en los participantes

Propuesta. Realizar el modelo necesario de evaluación, preferentemente electrónico para evitar anomalías en el procedimiento para que los licitantes no tengan lugar a duda y que la dependencia se aparte de la actual práctica discrecional en las revisiones detalladas de las propuestas al emitir fallos carentes de un análisis más técnico, dinámico y en un formato electrónico que lo sustente.

Del análisis de las sanciones podemos afirmar que las irregularidades presentadas en el procedimiento de licitación, contratación y ejecución de obras públicas particularmente realizadas por la Secretaria de la Función Pública de un cien por ciento de sanciones aplicadas por dicha secretaria, la mayor parte se centro en las empresas que proporcionaron documentación falsa en la licitación con un 87.27% del total, seguido del rubro de falsedad en declaración con 3.64% y del rubro garantías apócrifas con un 3.64%, cada uno respectivamente, como se puede observar en el cuadro de la figura 11 pág. 210, lo cual obedece a que la dependencia carece de un procedimiento eficaz técnico y normativo para llevar a cabo las evaluaciones de los documentos que le presentan los licitantes o contratistas, por lo tanto habrá que realizar los ajustes en el marco legal y realizar el modelo necesario preferentemente electrónico para que los licitantes no tengan oportunidad para la presentación de documentación falsa y las dependencias dejen a otra instancia la verificación de las mismas como puede ser el caso de la creación del *registro nacional de contratistas certificados* y evitar así las irregularidades en estos renglones.

Del análisis de las observaciones podemos afirmar que las irregularidades presentadas en el procedimiento de licitación, contratación y ejecución de obras públicas particularmente realizadas por la Auditoria Superior de la Federación de un cien por ciento de observaciones realizadas por dicho órgano de fiscalización superior, la mayoría son repetitivas en los cinco informes revisados respectivamente y son las hechas a las cuentas de la hacienda pública federal de los años 2000 al 2005, en particular a los contratos de obra realizados por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Los resultados y observaciones que se obtuvieron con los consiguientes incumplimientos normativos y deficiencias e irregularidades en

los contratos celebrados entre la administración pública y los contratistas de obras públicas son los consignados en el cuadro 7 pág. 228.

Lo anterior obedece a que la dependencia estudiada, es decir la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) carece de un procedimiento eficaz para llevar a cabo la administración, supervisión y control técnico-normativo, para realizar las evaluaciones de los avances de obra y la supervisión correcta a los contratistas, por lo tanto habrá que realizar los ajustes en el marco legal y el modelo necesario preferentemente electrónico para que los contratistas y supervisores de obra pública no tengan lugar para la manipulación de avances de obra y presentación de falsas cifras y volúmenes a las dependencias contratantes y éstas queden a merced de otra instancia para la revisión o fiscalización de las mismas, inspección que también la ASF (Auditoría Superior de la Federación) deberá realizar bajo un modelo electrónico que no deje lugar a dudas por la discrecionalidad de las observaciones hechas a las dependencias con que en la actualidad funciona a través del juicio técnico muy personal de sus auditores de obra pública.

El sector de la construcción en general y la obra pública en particular en México es uno de los rubros económicos más importantes dentro de la economía nacional, por tanto los contratistas constructores deben estar al día respecto de las actualizaciones en materia legal, laboral, administrativa y fiscal con el fin de que su empresa obtenga el mayor beneficio posible, la prevención, el ahorro y la organización son factores fundamentales para el desarrollo y crecimiento de las empresas constructoras, pero desafortunadamente del universo de empresas constructoras que operan en el país muy pocas se preocupan de estos aspectos, la mayoría enfoca todas sus baterías a la producción, se preocupan de cotizar, de licitar, de sacar la obra a como de lugar, de pagar al trabajador, de cumplir con el programa muchas veces sin detenerse a analizar si el gran final después de la prisas y carreras tendrá un beneficio económico que valga la pena por el arriesgue de su patrimonio.

Esta conclusión sirva para todos aquellos constructores y profesionistas del ramo que día con día, participan en las licitaciones de obras públicas, obtienen y firman contratos de obras y arriesgan su patrimonio en pos de obtener un beneficio económico, este resultado final nunca debe dejarse a la suerte, debe estar planeado y contar con elementos de apoyo para reforzarlo, si la empresa gana una obra, debe tomar en cuenta ciertas prevenciones legales y tener un método o procedimiento de administración y control del contrato y la dirección de obra, que probablemente se concretaran en ahorro y organización obteniendo con ello los resultados planeados tanto para la contratista como para la administración pública.

En materia de obra pública, no existe una planeación lógica de la legislación, que la haga congruente e integral, pues existe una carencia de sistematización y bastante improvisación en la función de la administración pública, lo que ocasiona una evidente ineficiencia normativa que afecta a los profesionistas, personas físicas, personas morales y particulares en general, que realizan contratos de obras públicas y de servicios relacionados con éstas en México.

Es evidente que la administración pública, se encuentra imposibilitada para resolver por sí sola las necesidades que la sociedad le demanda, por tanto se ve obligada a contratar con los particulares para satisfacer dichas necesidades de interés público. Por ello, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, realizan convenios con los particulares es decir personas físicas o morales, celebrando con ellos contratos administrativos, entre estos los contratos de obra pública.

Requerimos un cambio de actitud frente a los nuevos retos y compromisos de globalización. La legislación mexicana, acorde con nuestra investigación y derivado de nuestra experiencia, debe adecuarse a ésta nueva realidad, partiendo de una reforma completa del Estado Mexicano, que actualice nuestra Constitución Política adecuándola al siglo XXI, actualice nuestras instituciones, sintetice las leyes y la normatividad aplicable a cada una de ellas, integrándolas al desarrollo tecnológico que en la actualidad se requiere y que permita a nuestro país atraer capitales foráneos creando fuentes de empleo en un contexto de desarrollo sostenido y sustentable.

Por tal razón la normatividad aplicable a la obra pública, no es acorde con los momentos de globalización y de avances tecnológico o científico de estos tiempos, por lo que examinamos los instrumentos legales que norman actualmente la obra pública en México; y determinamos que en nuestro país se requiere realizar avances en el campo de la contratación administrativa, que la simplifiquen, para ejercer los recursos públicos que son aplicados particularmente a la infraestructura para el desarrollo tanto económico como social que cubra las necesidades de la población de este país, es decir para la aplicación a la obra pública. Por tanto se deben atender los siguientes puntos:

- 1.- Deben entenderse correctamente los conceptos de contrato de obra pública, obra pública y control de obra pública para hacer que una obra se inicie bien, se ejecute bien y se concluya bien.
- 2.- Se deben prevenir problemas legales contando con un método de los procedimientos normativos marcados en la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, el reglamento de la ley y en los demás preceptos legales, así como los señalados en el contrato, todos ellos diseñados de manera específica para los diversos eventos de la obra: al inicio, durante, al termino de los trabajos y al finiquito de los mismos.
- 3.- Prevenir los problemas laborales, elaborando contratos por escrito diseñados de manera específica para los diversos trabajadores y empleados, así como para diversos proveedores del ramo de la construcción.
- 4.- Evitar problemas técnicos y legales elaborando contratos espejo (similares en características) por escrito diseñados igual al contrato de obra que la empresa contratista tiene celebrado con la administración pública, para los diversos destajistas, subcontratistas, prestadores de servicios y proveedores.
- 5.- Prevención de los aspectos fiscales, conociendo cuales impuestos se deben verificar y cuáles pueden ser devueltos por el fisco y cuáles pueden ser impugnados.

6.- Capacitar y asesorar al contratista y a sus técnicos responsables de la obra, acerca de la elaboración eficiente de los oficios de correspondencia con la dependencia con el fin de estar protegido contra cualquier futuro problema.

7.- Elaborar un procedimiento de licitación y capacitar a los técnicos acerca de cómo realizar de manera eficiente el proceso de licitación acorde a las condiciones de la convocatoria de la dependencia y en estricto apego a la normatividad, con el fin de estar en posibilidad de reclamar irregularidades o vicios en la licitación.

8.- Elaborar un procedimiento de contratación y capacitar a los técnicos acerca de como ejecutar la obra o los trabajos contratados de manera eficiente y acorde a las condiciones de contratación con la dependencia y en estricto apego a la normatividad, con el fin de evitar irregularidades en la ejecución.

9.- Elaborar un procedimiento para residente de obra y capacitar al técnico acerca de sus funciones de supervisión, ya que fungirá como representante de la dependencia o entidad ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. Así como girar las instrucciones de la obra de manera eficiente y acorde a las condiciones de contratación con la dependencia y en estricto apego a la normatividad, con el fin de evitar irregularidades en la ejecución.

10.- Elaborar un procedimiento para el uso de la bitácora electrónica de obra. Ya que siendo el único documento legal vínculo entre dependencia y contratista durante la ejecución de los trabajos y durante el periodo contractual, debe asesorarse y capacitarse al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su debido manejo y utilización, ya que se deberán anotar todas las incidencias de la obra y los trabajos extraordinarios, el volumen adicional, la reprogramación de obra, etc., aspectos que son de trascendental importancia durante la vigencia del contrato.

11.- Elaborar un procedimiento para estimaciones de obra y capacitar al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su debido manejo y utilización. Parte fundamental de la ejecución de la obra, es saber cobrarla, Ya que las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes, con el objeto de tener un ciclo financiero que permita la revolvencia para tener los recursos necesarios y evitar irregularidades e incumplimientos de programa. El contratista deberá presentarlas acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago (generadores de obra, croquis, notas de bitácora, reporte de laboratorio, reporte fotográfico y oficios).

12.- Elaborar un procedimiento para precios unitarios y capacitar al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su debido manejo y utilización. Porque durante la vigencia del contrato surge la necesidad de ejecutar trabajos por conceptos no previstos en el catálogo original del contrato, el contratista debe presentar los análisis de precios correspondientes con la documentación que los soporte y los apoyos necesarios para su revisión; su conciliación y autorización.

13.- Elaborar un procedimiento para los convenios y capacitar al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su manejo normativo. Porque durante la vigencia del contrato existe la necesidad de realizar modificaciones a los términos y condiciones originales del contrato, las partes deben celebrar los convenios respectivos y evitar las consecuentes irregularidades en los contratos.

14.- Elaborar un procedimiento para los ajustes de costos y capacitar al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su cálculo y manejo normativo. El ajuste de costos debe llevarse a cabo mediante el procedimiento pactado en los contratos respectivos y no otro, evitando así las irregularidades.

15.- Elaborar un procedimiento de auditoría técnica de obra y capacitar al personal de campo tanto de la contratista como de la dependencia para su ejecución y manejo normativo. Dicha auditoría debe llevarse a cabo durante la ejecución de los trabajos en los contratos respectivos y evitar las irregularidades y desviaciones que actualmente se presentan.

Existen otros puntos que deben ser examinados de forma específica para cada empresa pero es importante recalcar el hecho de que se debe fomentar una verdadera cultura legal entre los empresarios, contratistas y profesionistas del ramo con el fin de que se obtengan los objetivos planteados y se terminen los contratos de obra pública con los beneficios económicos planeados y no se presenten anomalías que atenten contra los intereses tanto del erario federal como de los constructores.

Se determinó la recurrencia de las irregularidades e incumplimientos normativos y deficiencias de manera general por parte de los entes o dependencias de la administración pública y las empresas contratistas en los informes analizados en la investigación por desconocimiento y falta de aplicación del marco jurídico en la ejecución de obras públicas.

Por lo anterior se propone un sistema de procedimientos para administrar contratos de obra pública, para darle seguimiento a las acciones de obra y prever las irregularidades con el propósito de coadyuvar a: adoptar medidas correctivas y preventivas que eviten su recurrencia; optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos; establecer sistemas de control y supervisión eficaces; eliminar áreas generadoras de corrupción; y en general, a la adopción de sanas prácticas administrativas y de mejora continua del quehacer profesional en la obra pública. Por lo que proponemos lo siguiente:

- a. Existe un exceso de normatividad que se ha venido acumulando desde el pasado que muchas personas físicas o morales; así como los funcionarios de la administración pública manipulan generando espacios para la corrupción, por tanto hay que sintetizarla.
- b. Es necesaria una mejora y actualización del artículo 134 constitucional adecuándolo al momento actual y con visión del futuro inmediato y de la normatividad secundaria sintetizándola y eficientándola, integrando en una sola ley todos los aspectos relacionados a la obra pública y con un control interno que supla el exceso de normas.
- c. Debe haber normas para salvaguardar la ecología y la sustentabilidad de los proyectos preferentemente integrados en la ley de obras públicas.
- d. Los proyectos de obras públicas deben ser claros, estar debidamente terminados, con sus respectivas memorias, cálculos y firmas de responsables y peritos en la materia, es decir completos en sus alcances para someterlos a licitación pública y estas disposiciones estar contenidas en la ley y la normatividad.

- e. Se propone la creación de un banco nacional de proyectos de obra pública que recopile, estudie y precise su ejecución y se encuentre contenido en la normatividad.
- f. La evaluación de estos proyectos debe hacerse en función de los resultados, considerando los beneficios que las obras generan para la comunidad.
- g. Se debe realizar reformas a la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, para que considere en el proyecto integral que el contratista participe desde el diseño hasta el mantenimiento de la obra. Este cambio de criterio beneficiará a administración pública y a las empresas constructoras, fortaleciendo sus cuadros técnicos de arquitectos, ingenieros y demás profesionistas que participan en ellas.
- h. Es necesario más profesionistas y mejores expertos relacionados con la obra pública en su planeación, ejecución y control, fortaleciendo los cuadros técnicos desde la formación profesional.
- i. Se propone la creación de un padrón nacional de contratistas certificados así como de directores de proyectos de obra pública y ambos estar contenidos en la ley.
- j. Es necesario hacer énfasis en la capacitación a profesionistas, contratistas y funcionarios públicos en materia de obra pública
- k. Crear manuales de operación que faciliten las decisiones y dar más y mejores elementos para que los ejecutores de obra pública (contratistas y funcionarios públicos) puedan tomar medidas en tiempo y forma.
- l. En su oportunidad, se deben solucionar por la vía legal los problemas de derecho de vía, y que a través de la Secretaría de la Función Pública se busque un método eficiente para acelerar las licitaciones y evitar las inconformidades en los procedimientos.
- m. La auditoria de obra pública debe incidir más en la prevención que en la corrección y debe enfocarse en que se hagan bien las obras.
- n. En la actualidad los esquemas de control están más enfocados en el cumplimiento de las normas y el marco legal que en el desempeño y en el resultado de las obras. Se debe cambiar este paradigma para concentrarnos en la planeación de la obra y acompañar debidamente su ejecución para hacer más eficiente su control.
- o. Se propone implementar sistemas de administración, control y seguimiento de obra pública con herramientas informáticas que permitan la interacción entre los contratistas, funcionarios públicos encargados de supervisión de obra pública y los órganos de control.
- p. Se deberá realizar un informe global con recopilación de la documentación sobre cómo se ejecutan actualmente los procesos de contratación de obras y servicios en las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal.
- q. Se deberá realizar una homologación de documentos y procedimientos del sistema de contratación de obras y servicios en las dependencias y entidades de toda la administración pública.

- r. Realizar un manual para la homologación de documentos y procedimientos del sistema de contratación de obras y servicios en las dependencias y entidades de toda la administración pública.
- s. Realizar un sistema electrónico con instructivo para contratación de obras y servicios en las dependencias y entidades de la administración pública.

Los resultados de la investigación cumplen con el objetivo de conocer los motivos de incumplimiento de los contratos de obra y servirán para promover una mejora continua en la ejecución de las obras públicas, tanto de los particulares como del actuar de la administración pública, para que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía y honradez y satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Finalmente, es posible considerar como próximos temas de investigación los siguientes: *proyecto de procedimientos electrónicos de administración y control de contratos de obra pública*, el estudio y aplicación de *un modelo de licitación de obra pública por costos indirectos* que sustituya al actual formato a precios unitarios, desarrollar un *programa electrónico para la presentación y evaluación de propuestas en la licitación*, realizar una propuesta de *actualización de la normatividad adecuándola al siglo veintiuno*, partiendo desde el artículo 134 constitucional y sintetizándola en un solo ordenamiento jurídico y su respectivo reglamento y por ultimo *adecuar los actuales planes y programas de estudio académicos* para integrar a los nuevos profesionistas de la arquitectura, la ingeniería y carreras afines al mercado de trabajo que representa la obra pública en el presente y en el futuro inmediato.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y OBRA PÚBLICA	
Glosario	

Glosario

Actas de juntas de aclaraciones. Actas que emiten las dependencias y entidades para dar a conocer las aclaraciones o modificaciones a las bases que se deriven de las juntas de aclaraciones.

Administración Pública: es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

Apertura técnica. Primera etapa del 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 para entregar sus proposiciones técnicas y económicas en sobres cerrados en forma inviolable por separado, y en el cual se realizará la apertura de los sobres que contengan las propuestas técnicas.

Apertura económica. Segunda etapa del Acto de presentación y apertura de proposiciones, en el cual, una vez conocido el resultado técnico se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas.

Bases de licitación. Bases que las dependencias y entidades ponen a disposición de los interesados, en las cuales se dan a conocer, entre otros aspectos, las especificaciones de obras públicas objeto de la licitación, los requisitos y condiciones de participación.

Catálogo de conceptos de obra pública. Catálogo que se utiliza en *Compranet* para clasificar los conceptos de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Catálogo de unidades de medida. Catálogo que se utiliza en *Compranet* para clasificar las categorías mediante la cuales se mide un producto, bien o servicio a licitar.

Certificación del medio de identificación electrónica. Proceso mediante el cual la SFP emite un certificado digital para establecer la identificación electrónica de una dependencia o entidad, o de un interesado.

Compranet. El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales desarrollado por la Contraloría, con dirección electrónica en Internet: <http://compranet.gob.mx>, y registrada su marca, bajo esta misma denominación, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Conceptos de obra. Conjunto de operaciones y materiales que, de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas, integran cada una de las partes en que se dividen convencionalmente los estudios y proyectos; la ejecución y equipamiento de las obras, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de estos trabajos con fines de medición y pago.

Contratistas. Personas físicas o morales que celebren contratos de obras públicas o servicios relacionados con las mismas.

Contratos. Los contratos que se suscriben con los contratistas a los que se adjudicó alguna licitación pública, en los que se determinan los derechos y obligaciones de las partes.

Contratos a precio alzado. Son los contratos en los cuales el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista, será por la obra totalmente terminada, en una o varias exhibiciones, y la misma es ejecutada en el plazo establecido.

Contratos a precios unitarios. Son los contratos en los cuales se paga el importe total por unidad de medida de cada concepto de trabajo.

Convocante. Dependencia o entidad que lleva a cabo la licitación pública.

Convocatoria. Documento que se publica en los medios que la Ley señala a efecto de convocar a los interesados a participar en una o más licitaciones públicas.

Costo de bases. Precio que se establece para las bases de las licitaciones. Existen precios diferenciados: a) el precio de las bases que estarán disponibles en forma impresa en las oficinas de la convocante, y b) el precio de las bases disponibles en *Compranet* y su esquema de recibos y pago en bancos.

En todos los casos, el precio de adquisición de las bases a través de *Compranet* es inferior.

Créditos externos. Las licitaciones públicas que se llevan a cabo con financiamiento total o parcial proveniente de instituciones extranjeras. Por ejemplo: del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, entre otras.

Dependencias. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

Diario Oficial de la Federación. El Diario Oficial de la Federación es el medio de difusión del Gobierno Federal (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) para dar a conocer tanto las disposiciones de carácter normativo como los actos jurídicos que deben ser observados y conocidos por los mexicanos.

Por ley, el Diario Oficial de la Federación es un órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, integrante y subordinado a la Secretaría de Gobernación, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en hacer público y del conocimiento de los habitantes de la Nación las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los

Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que sean debidamente observados y aplicados.

Doctrina Jurídica: Se entiende por doctrina jurídica la opinión de los juristas prestigiosos sobre una materia concreta, aunque no es una fuente formal del Derecho.

Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

Estado: en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Fallos. Resultados de las licitaciones públicas que emiten las dependencias y entidades de la Administración Pública, en los que se adjudican a proveedores y contratistas los bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas licitados.

Formato de pago de bases. Formato que se genera por medio de la página de *Compranet* después de que se han ingresado los datos del proveedor o contratista para pagar las bases de determinada licitación en los bancos que se indican, y que se adjunta como comprobante de pago en las propuestas técnicas.

Histórico de licitaciones. Mecanismo para consultar en la página de *Compranet*, las licitaciones en las cuales ya concluyó todo el proceso licitatorio y ya se suscribieron los contratos. Es posible consultar la información y documentos que se generan de todos los eventos desde su inicio hasta su conclusión: convocatorias, bases de licitación, notas aclaratorias, actas de juntas de aclaraciones, actas de visita a instalaciones o al lugar de los trabajos, fallos y datos relevantes de contratos.

Instrumentos Jurídicos: Se refiere al conjunto de documentos que regulan a la obra pública, desde la constitución política, leyes secundarias, reglamentos y normas aplicables a las funciones institucionales.

Jurisprudencia: Se entiende por jurisprudencia las reiteradas interpretaciones que de las normas jurídicas hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones.

Licitaciones de obra pública. Licitaciones referentes a obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que se detallan en los artículos 3º y 4º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Licitaciones electrónicas. Licitaciones públicas emitidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que se determina la posibilidad de que los proveedores o contratistas puedan enviar sus propuestas técnicas y económicas por medios remotos de comunicación electrónica.

Licitaciones federales. Procedimientos que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos estatales y municipales,

con cargo total o parcial a fondos federales, a efecto de contratar las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas.

Licitaciones públicas. Licitaciones que emiten las dependencias y entidades de la Administración Pública mediante convocatoria pública para adquisiciones y arrendamientos de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado.

Licitante. Persona que participa en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.

Medio de identificación electrónica. Conjunto de datos electrónicos que, cuando son asociados con un documento, son utilizados para reconocer a su autor, y legitiman el consentimiento de éste para obligarlo a las manifestaciones que en él se contienen, de conformidad con los artículos 27 y 28 de las Leyes.

Medios remotos de comunicación electrónica. Dispositivos tecnológicos para efectuar transmisión de datos e información a través de computadoras, líneas telefónicas, enlaces dedicados, microondas y similares.

Normatividad. Disposiciones jurídico-administrativas que regulan los procedimientos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos, obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública.

Notas aclaratorias. Avisos que publican las dependencias o entidades en el Diario Oficial de la Federación para modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación, a partir de que sea publicada la convocatoria y hasta inclusive el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones.

Número de la partida. Número consecutivo que se asigna a cada partida de una licitación.

Número de licitación pública. El número de la licitación es una clave de 13 caracteres numéricos, que corresponden de izquierda a derecha a lo siguiente: 2 dígitos del Sector; 3 de la Dependencia o Entidad; 3 de la Unidad Licitadora; 3 para el consecutivo de licitación y, 2 de los últimos dígitos del año.

Obras públicas. Trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como los servicios relacionados con ellas, a que se refieren los artículos 3º y 4º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Pago de bases. Generación de formatos para pagar las bases de licitación en bancos.

Partida. Cantidad parcial de bienes o servicios contenidos en unas bases elaboradas para regir un procedimiento de adquisición o contratación.

Partidas adjudicadas. Cantidades parciales de bienes o servicios contenidos en unas bases cuyo fallo se emitió a favor de determinado participante.

Partidas desiertas. Cantidades parciales de bienes o servicios contenidos en unas bases que no fueron adjudicadas a algún participante.

Partidas en proceso. Cantidades parciales de bienes o servicios contenidos en unas bases que aún se encuentran en etapa de evaluación.

Programa informático. Medio de captura desarrollado por la SFP que permite a los licitantes enviar sus propuestas y sus aclaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, así como consultar información de las actas de apertura técnica y económica y los datos del fallo.

Proposiciones o propuestas técnicas. Documentos que entrega el licitante en sobre cerrado en la fecha y hora estipulada por la convocante, con la información, documentos y requisitos solicitados en las bases, para presentar su oferta de bienes, servicios, arrendamientos o de obra pública objeto de la licitación.

Proposiciones o propuestas económicas. Documentos que entrega el licitante en sobre cerrado en la fecha y hora estipulada por la convocante, con la información, documentos y requisitos solicitados en las bases, para presentar las condiciones de precio de la oferta de bienes, servicios, arrendamientos o de obra pública objeto de la licitación.

Registro en el Diario Oficial de la Federación. Número de control que aparece en la parte inferior derecha de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación.

Seguimiento de licitaciones. Mecanismo que permite consultar, en la página de Compranet, la información y documentos que se generan de los eventos de las licitaciones públicas desde su inicio hasta su conclusión: convocatorias, bases de licitación, notas aclaratorias, actas de juntas de aclaraciones, actas de visita a instalaciones o al lugar de los trabajos, fallos y datos relevantes de contratos.

Transmisión electrónica. Envío de datos a través de medios de comunicación electrónica como líneas telefónicas, enlaces dedicados, microondas y similares.

Tratados. Convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público.

Unidad convocante. Cada una de las áreas de las dependencias y entidades facultadas para llevar a cabo procedimientos de licitación pública en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Unidad de obra pública. Cada una de las áreas de las dependencias y entidades facultadas para llevar a cabo procedimientos de licitación pública en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Unidad de medida. Categoría mediante la cual se mide un producto, bien o servicio a licitar.

Unidad licitadora. Cada una de las áreas de las dependencias y entidades facultadas para llevar a cabo procedimientos de licitación pública en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Se utiliza como sinónimo de unidad convocante.

Instrumentos Jurídicos y Obra Pública	Anexo 1
Inconformidades	

Con el objeto de cerrar éste tema de estudio y en abundamiento a lo antes mencionado respecto a las irregularidades del contrato de obra pública, exponemos las diversas anomalías que se presentan en la obra pública partiendo del análisis de *las inconformidades ante el procedimiento de licitación presentadas* en los órganos internos de control de la Secretaria de la Función Pública.

Concluimos éste tema con el análisis de los casos que se presentan reportados en materia de inconformidades a la licitación de obra pública en la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, y ante el órgano interno de control de la Secretaria de la Función Pública y de los cuales tomamos el ultimo informe del año 2007, donde se detalla el motivo de la inconformidad y la resolución emanada por el área correspondiente en la Secretaria de la Función Pública¹:

Cuadro Síntesis de Inconformidades

Figura 7

Secretaría de Comunicaciones y Transportes		
Inconformidad	Incidencia	%
Total	327	100.00
Convocatoria	2	0.61
Bases de Licitación	14	4.28
Junta de Aclaraciones	10	3.06
Visita al Lugar de los trabajos	0	0.00
Presentación y Apertura Técnica	34	10.40
Presentación y Apertura Económica	11	3.37
Evaluación detallada	111	33.95
Fallo	115	35.16
Otra	30	9.17

¹ Fuente: Órgano Interno de Control de La Secretaria de la Función Pública, en la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Resumen general de inconformidades
Por unidad convocante

Figura 8

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Bases	Junta	Visita	Aper. Tec.	Aper. Eco.	Eval.	Fallo	Otra
Dirección General de Carreteras Federales	16	0	0	0	0	1	1	3	5	5
Dirección General de Conservación de Carreteras	11	0	0	0	0	0	0	1	10	0
Unidad de Autopistas de Cuota	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Dirección General de Recursos Materiales	89	0	6	8	0	6	2	39	23	5
Dirección General de Puertos	5	0	0	0	0	0	0	2	2	1
Centro SCT Aguascalientes	2	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Centro SCT Baja California Sur	10	0	0	0	0	0	2	3	5	0
Centro SCT Campeche	4	0	0	0	0	0	0	3	1	0
Centro SCT Colima	4	0	0	0	0	2	0	1	0	0
Centro SCT Chiapas	13	0	0	0	0	1	0	7	1	4
Centro SCT Coahuila	4	0	0	0	0	0	0	3	1	0
Centro SCT Chihuahua	9	0	0	0	0	1	0	1	7	0
Centro SCT Durango	12	0	1	1	0	0	0	4	6	0
Centro SCT Guanajuato	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Centro SCT Guerrero	8	0	0	0	0	0	0	1	7	0
Centro SCT Hidalgo	9	0	0	0	0	0	2	6	0	1
Centro SCT Jalisco	4	0	0	0	0	0	0	1	3	0
Centro SCT México	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Centro SCT Michoacán	6	0	1	0	0	0	1	2	1	1

Resumen General de Inconformidades
Por Unidad Convocante

Figura 8.1

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Base s	Junta	Visita	Aper. Tec.	Aper. Eco.	Eval. .	Fallo	Otra
Centro SCT Morelos	7	0	0	0	0	0	0	5	1	1
Centro SCT Nayarit	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Centro SCT Nuevo León	11	0	1	1	0	3	0	2	3	1
Centro SCT Oaxaca	5	0	0	0	0	1	0	0	1	3
Centro SCT Puebla	8	1	0	0	0	0	0	3	2	2
Centro SCT Querétaro	3	0	0	0	0	1	0	0	2	0
Centro SCT Quintana Roo	5	0	0	0	0	0	0	0	3	2
Centro SCT San Luís Potosí	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Centro SCT Sinaloa	5	0	0	0	0	0	0	1	2	2
Centro SCT Tabasco	8	0	0	0	0	1	1	2	4	0
Centro SCT Tamaulipas	6	0	1	0	0	2	0	2	0	1
Centro SCT Tlaxcala	5	0	0	0	0	3	0	1	1	0
Centro SCT Veracruz	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Centro SCT Yucatán	6	0	0	0	0	2	0	3	1	0
Centro SCT Zacatecas	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Subdir. de Obras del Centro S.C.T. Sinaloa	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
Coor. de Contratos y Estim. del Centro SCT Oaxaca	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Dep. De Rec. Mats. del Centro SCT Oaxaca	5	0	2	0	0	0	1	2	0	0
Dep. De Rec. Mats. del Centro SCT Veracruz	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Puebla	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Resumen General de Inconformidades
Por Unidad Convocante

Figura 8.2

Secretaría de Comunicaciones y Transportes										
Unidad Convocante	Total	Conv.	Bases	Junta	Visita	Aper. Tec.	Aper. Eco.	Eval.	Fallo	Otra
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT en Chiapas	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Sonora	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Depto. de Contratos y Estim. del Centro SCT Guanajuato	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Baja California	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
Subdir. de Admón. del Centro SCT Tabasco	4	0	0	0	0	1	0	0	3	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Tlaxcala	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Subdir. de Obras del Centro SCT Yucatán	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Depto. de Rec. Mats. del Centro SCT Durango	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	2	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Depto. de Contratos y Estim. Del Centro SCT Edo. de México	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Totales	327	2	14	10	0	34	11	111	115	30

Motivo de La Inconformidad
Figura 9

Dirección General de Carreteras Federales					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090003/97	10/09/97	00009001-018-97	Licitación Pub. Nacional	Pres. y apertura Técnica	Concluido
000090014/98	27/03/98	009001-78,79,80	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090019/03	04/04/03	00009001-008-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090020/98	07/04/98		Adj. Directa Nacional	Otro	Análisis
000090022/99	04/05/99	00009001-006-99	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090023/99	06/05/99	00009001-039-98	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090028/98	14/05/98	000090001025-98	Licitación Pub. Internal.	Fallo Económico	Concluido
000090031/03	01/08/03	00009001-019-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Seguimiento
000090033/03	19/09/03	F/100950-TEJ-N	Licitación Pub. Nacional	Fallo Técnico	Seguimiento
000090034/03	26/09/03	F/100950-TEJ-NN	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Seguimiento
000090036/98	21/05/98		Adj. Directa Nacional	Otro	Concluido
000090048/98	28/08/98		Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090051/98	15/09/98	00009001-073-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090053/98	25/09/98	00009001-078-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090060/02	07/11/02		Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido
000090062/02	15/11/02		Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido

Figura 9.1

Dirección General de Conservación de Carreteras					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090019/02	15/04/02	00009002-005-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090020/02	15/04/02	00009002-012-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090021/02	16/04/02	00009002-006-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090022/02	16/04/02	00009002-007-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090023/02	16/04/02	00009002-009-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090025/02	19/04/02	00009002-013-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090026/02	19/04/02	00009002-024-04	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090027/02	19/04/02	00009002-016-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090029/02	23/04/02	00009002-017-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090030/02	23/04/02	00009002-020-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090031/02	23/04/02	00009002-018-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.2

Unidad de Autopistas de Cuota					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090027/01	28/06/01	00009004-008-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090030/00	24/07/00	00009004-014-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.3

Dirección General de Puertos					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090009/99	24/02/99		Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090013/00	22/05/00	00009012-005-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090027/99	20/05/99	00009012-006-9	Licitación Pub. Internal.	Eval. Técnica	Concluido
000090028/00	19/07/00	00009012-005-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090049/02	22/08/02	00009012-014-02	Licitación Pub. Nacional	Eva. Técnica	Concluido

Figura 9.4

Centro SCT Aguascalientes					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090010/01	09/04/01	00009014-027-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090036/99	13/07/99	00009014-017-99	Licitación Pub. Nacional	Pres. y Aper. Téc.	Concluido

Figura 9.5

Centro SCT Baja California Sur					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090009/03	21/02/03	00009067-108-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090010/03	21/02/03	00009067-109-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090011/03	21/02/03	00009016-105-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090012/03	21/02/03		Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090013/03	21/02/03	00009067-106-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090016/02	04/04/02	00009067-053-02	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090017/02	04/04/02	00009067-054-02	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090036/02	07/05/02	00009016-004-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090038/02	08/05/02	00009016-003-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090044/02	03/06/02	00009067-061-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.6

Centro SCT Campeche					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090003/98	22/01/98	00009017-016-97	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090008/99	15/02/99	00009017-023-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090040/01	01/10/01	00009017-071-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090052/99	29/12/99	00009017-038-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.7

Centro SCT Colima					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090012/02	15/03/02	00009018-013-02	Licitación Pub. Nacional	Pres. y Aper. Téc	Concluido
000090031/00	03/08/00	00009068-012-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090032/03	19/09/03	00009018-008-03	Licitación Pub. Nacional	Fallo Técnico	PreAnálisis
000090067/02	17/12/02	00009018-029-02	Licitación Pub. Nacional	Pres. y Aper. Téc	Concluido

Figura 9.8

Centro SCT Chiapas					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090005/03	31/01/03		Licitación Pub. Nacional	Pres. y Aper. Téc	Concluido
000090007/99	11/02/99	00009019-006-98	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090011/98	03/03/98	1015-01 A La 04	Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido
000090019/01	15/06/01	00009019-045-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090020/01	15/06/01	00009019-046-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090023/01	19/06/01	00009019-045-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090024/01	19/06/01	00009019-046-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090024/02	16/04/02	00009051-007-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090025/01	25/06/01	00009019-045-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090026/01	25/06/01	00009019-046-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090037/99	13/07/99	8-G-Cf-A-768-W-	Adj. Directa Nacional	Otro	Análisis
000090054/98	29/09/98	00009019-006-97	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090065/02	25/11/02	00009019-028-02	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.9

Centro SCT Coahuila					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090006/00	20/03/00	00009020-008-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090021/98	07/04/98	00009020-006-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090043/02	27/05/02	00009020-001-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090045/99	06/10/99	00009020-030-99	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.10

Centro SCT Chihuahua					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090001/03	03/01/03	00009021-047-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Téc.	Concluido
000090010/00	13/04/00	00009021-006-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090016/97	06/11/97	00009021-006-97	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090033/00	15/08/00	38002002-003-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090033/02	06/05/02	00009021-006-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090035/03	26/09/03	00009021-029-03	Licitación Pub. Nacional	Prop. Aper. Téc.	Preanálisis
000090046/99	19/10/99	00009021-028-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090051/99	20/12/99	00009021-029-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Segto.
000090053/99	30/12/99	00009021-029-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.11

Centro SCT Durango					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090002/02	07/02/02	00009022-069-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090003/02	07/02/02	00009022-072-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090004/02	07/02/02	00009022-071-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090005/98	04/02/98	SCT-CC-EJ-05-35	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090005/00	17/03/00	00009064-014-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090006/98	04/02/98	SCT-CC-EJ-05-36	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090020/99	29/04/99	00009022-021-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090030/98	27/05/98	00009064-010-98	Licitación Pub. Nacional	Junta de Aclaraciones	Concluido
000090033/98	29/05/98	00009064-009-98	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090034/98	29/05/98	00009064-004-98	Licitación Pub. Nacional	Bases de Licitación	Concluido
000090035/98	02/06/98	00009064-010-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090046/02	24/06/02	00009022-072-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.11

Centro SCT Guanajuato					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090025/03	09/05/03	00009023-003-03	Licitación Pub. Nacional	Bases de Licitación	Concluido

Figura 9.12

Centro SCT Guerrero					
Expediente	Fecha	Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090004/98	03/02/98	00009024-028-97	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090007/02	19/02/02	00009024-005-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090034/00	17/08/00	00009024-033-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090035/01	19/09/01	00009024-064-01	Licitación Pub. Internal.	Fallo Económico	Concluido
000090036/01	19/09/01	00009024-065-01	Licitación Pub. Internal.	Fallo Económico	Concluido
000090038/00	22/11/00	00009024-033-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090045/98	16/07/98	00009024-020-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090055/02	04/10/02	00009024-076-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.13

Centro SCT Hidalgo					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090015/98	31/03/98	00009025-016-98	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090015/03	04/03/03	00009025-024-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090016/98	31/03/98	00009025-016-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090017/98	31/03/98	00009025-016-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090018/99	12/04/99	SCT-CC-07.99.10	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090021/99	30/04/99	00009025-029-99	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090037/01	20/09/01	00009025-083-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090053/02	27/09/02	00009025-115-02	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090055/98	12/10/98	00009025-060-98	Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido

Figura 9.14

Centro SCT Jalisco					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090002/00	07/03/00	00009026-002-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090015/02	26/03/02	00009026-001-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Seguimiento
000090043/01	26/10/01	00009026-050-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090047/98	17/08/98	Csct-642-98/14ir	Invitación Rest. Nacional	Fallo Económico	Análisis

Figura 9.15

Centro SCT México					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090006/99	11/02/99	SCT-CC-01.99-10	Licitación Pub. (Nacional)	Evaluación Técnica	Concluido
000090015/97	21/10/97	SCT-CC-03-94	Licitación Pub. (Nacional)	Otro	Análisis

Figura 9.16

Centro SCT Michoacán					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090005/99	12/01/99		Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090018/02	09/04/02	00009028-011-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090026/98	23/04/98	00009028-009-98	Licitación Pub. Nacional	Bases De Licitación	Concluido
000090030/03	04/07/03	00009028-015-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090043/98	24/06/98	00009028-024-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090069/02	27/12/02	00009028-002-03	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido

Figura 9.17

Centro SCT Morelos					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090013/02	20/03/02	00009029-006-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090017/99	07/04/99	SCT-CC-07.99-10	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Análisis
000090027/00	14/07/00	00009029-004-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090027/03	19/06/03	00009029-006-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090032/00	11/08/00	00009056-016-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090033/99	17/06/99	00009029-006-97	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090048/01	15/11/01	00009056-014-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.18

Centro SCT Nayarit					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090012/98	06/03/98	03-98ej03-61nay	Licitación Pub. (Nacional)	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.19

Centro SCT Nuevo León					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090009/02	20/02/02	00009031-004-02	Licitación Pub. Nacional	Junta De Aclarac.	Concluido
000090013/98	19/03/98	00009031-001-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090015/01	01/06/01	00009031-036-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090020/00	19/06/00	00009031-018-00	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090020/03	21/04/03	00009031-002-03	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090021/03	21/04/03	00009031-003-03	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090022/03	21/04/03	00009031-004-03	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090028/03	19/06/03	00009031-016-03	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090030/01	30/07/01	00009031-036-01	Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido
000090045/01	05/11/01	00009031-036-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090045/02	19/06/02	00009031-004-02	Licitación Pub. Nacional	Bases De Licitación	Concluido

Figura 9.20

Centro SCT Oaxaca					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090001/98	23/12/97	SCT-CF-92-05-04	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090010/97	03/10/97	149-95ej-03-01	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090011/00	18/04/00	00009048-005-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090031/01	30/07/01	00009046-003-01	Licitación Pub. Internal.	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090049/98	08/09/98	00009048-044-98	Licitación Pub. Nacional	Otro	Concluido

Figura 9.21

Centro SCT Puebla					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090002/98	30/12/97	00009033-018-97	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090004/99	02/02/99	96-C-SCT-20-SDO	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090007/98	09/02/98	Csct-20-EJ-0511	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090007/00	03/04/00	00009050-001-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090019/00	01/06/00	00009033-012-00	Licitación Pub. Nacional	Convocatoria	Concluido
000090028/01	10/07/01	00009033-013-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090034/99	24/06/99	00009033-018-97	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090046/98	13/08/98	00009050-006-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.22

Centro SCT Querétaro					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090019/98	06/04/98	Cc01.98ej030401	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090037/98	11/06/98	00009058-008-98	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090043/99	01/10/99	00009058-028-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.23

Centro SCT Quintana Roo					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090013/97	08/10/97	Sct-22-97ej0501	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090015/00	24/05/00	00009035-014-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090018/97	02/12/97	Sct-Cf-97-01-01	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090026/99	13/05/99		Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090031/99	04/06/99	Sct.651.009/99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis

Figura 9.24

Centro SCT San Luis Potosí					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090012/01	19/04/01	00009036-031-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090018/98	03/04/98	00009036-066-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090036/03	26/09/03	00009036-036-03	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Preanálisis

Figura 9.25

Centro SCT Sinaloa					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090008/00	12/04/00	00009037-001-00	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090014/99	17/03/99		Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090039/01	26/09/01	00009037-061-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090044/99	01/10/99	00009037-030-99	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Análisis
000090049/99	08/11/99	00009037-018-98	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis

Figura 9.26

Centro SCT Tabasco					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090004/00	16/03/00	00009060-002-00	Licitación Pub. Nacional	Apertura Económica	Concluido
000090010/02	01/03/02	00009039-043-01	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090011/02	14/03/02	00009039-027-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090013/01	24/04/01	00009039-012-01	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090014/01	27/04/01	00009039-012-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090017/01	13/06/01	00009039-023-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090024/98	16/04/98	00009039-010-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090025/98	17/04/98	00009039-011-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.27

Centro SCT Tamaulipas					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090001/00	10/01/00	00009040-034-99	Licitación Pub. Internal.	Evaluación Técnica	Concluido
000090003/00	10/03/00	00009040-003-00	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090008/97	09/09/97	SCT-07.94-05-01	Licitación Pub. Nacional	Otro	Análisis
000090015/99	06/04/99	00009040-005-99	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090019/99	16/04/99	00009040-005-99	Licitación Pub. Nacional	Prop. Y Aper. Técnica	Concluido
000090026/03	11/06/03	00009040-008-03	Licitación Pub. Nacional	Bases De Licitación	Concluido

Figura 9.28

Centro SCT Tlaxcala					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090014/00	22/05/00	00009061-011-00	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090016/00	24/05/00	00009061-011-00	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Análisis
000090025/99	18/05/99	00009061-021-99	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090029/98	27/05/98	00009061-005-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090039/98	17/06/98	00009061-014-98	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.29

Centro SCT Veracruz					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090017/03	20/03/03	00009042-073-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090044/98	07/07/98	00009049-015-98	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090044/01	29/10/01	00009042-043-01	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Análisis

Figura 9.30

Centro SCT Yucatán					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090006/02	15/02/02	00009062-033-01	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido
000090010/99	11/03/99	00009043-008-99	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090011/99	15/03/99	00009043-008-99	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Análisis
000090012/99	15/03/99	00009043-006-99	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Análisis
000090013/99	19/03/99	00009043-006-99	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido
000090041/98	22/06/98		Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Análisis

Figura 9.31

Centro SCT Zacatecas					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090037/02	07/05/02	00009044-020-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.32

Subdirección de Obras del Centro SCT Sinaloa					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090016/01	04/06/01	00009045-022-01	Licitación Pub. Internal.	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090018/01	13/06/01	00009045-022-01	Licitación Pub. Internal.	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090021/01	18/06/01	00009045-022-01	Licitación Pub. Internal.	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090034/01	06/09/01	00009045-022-01	Licitación Pub. Internal.	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.33

Coordinación de Contratos y Estimaciones del Centro SCT Oaxaca					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090014/97	14/10/97	00121001-010-97	Licitación Pub. Nacional	Convocatoria	Concluido
000090019/97	04/12/97	00121001-011-97	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Figura 9.34

Subdirección de Obras del Centro SCT Puebla					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090048/02	19/08/02	00009050-010-02	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido

Figura 9.35

Subdirección de Obras del Centro SCT Baja California					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090008/01	04/04/01	00009055-005-01	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090009/01	04/04/01	00009055-006-01	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090037/00	23/10/00	00009055-023-00	Licitación Pub. Nacional	Prop. y Aper. Técnica	Concluido
000090070/02	23/12/02	00009055-044-02	Licitación Pub. Nacional	Fallo Económico	Concluido

Figura 9.36

Subdirección de Obras del Centro SCT Yucatán					
Expediente	Fecha	No. Licitación	Referencia	Motivo	Situación
000090058/02	28/10/02	00009062-023-02	Licitación Pub. Nacional	Evaluación Técnica	Concluido

Tipo de Resolución

Figura 10

Convocante	Recibidas	Resueltas	Procedentes	Improcedentes	Desechadas	S/Especificar
Centro SCT Colima	6	5	1	1	1	2
Centro SCT México	6	6	0	0	0	6
Centro SCT Oaxaca	10	10	1	1	1	7
Centro SCT Puebla	10	10	1	1	1	7
Centro SCT Chiapas	15	14	2	1	1	10
Centro SCT Durango	17	17	2	1	1	13
Centro SCT Hidalgo	9	9	1	1	1	6
Centro SCT Jalisco	6	6	0	0	0	6
Centro SCT Morelos	7	7	0	0	0	7
Centro SCT Nayarit	1	1	0	0	0	1
Centro SCT Sinaloa	6	6	0	0	0	6
Centro SCT Tabasco	11	11	4	1	1	5
Centro SCT Yucatán	7	7	2	1	1	3
Centro SCT Campeche	4	4	2	1	1	0
Centro SCT Coahuila	5	5	3	1	0	1
Centro SCT Guerrero	9	9	3	1	1	4
Centro SCT Tlaxcala	5	5	3	1	1	0
Centro SCT Veracruz	3	3	2	0	0	1
Centro SCT Chihuahua	9	8	1	1	1	5
Centro SCT Mich.	9	9	4	1	1	3

Figura 10.1

Convocante	Recibidas	Resueltas	Procedentes	Improcedentes	Desechadas	S/Especificar
Centro SCT Querétaro	3	3	0	0	0	3
Centro SCT Zacatecas	2	2	0	0	0	2
Centro SCT Guanajuato	2	2	0	0	0	2
Centro SCT Nuevo León	11	11	8	1	1	1
Centro SCT Tamaulipas	6	6	2	1	1	2
Centro SCT Quintana Roo	7	7	0	0	0	7
Centro SCT Aguascal.	2	2	1	1	0	0
Centro SCT Baja Cal.	2	2	1	0	0	1
Centro SCT SLP	4	3	0	0	0	3
Dir. Gral. De Puertos	5	5	1	1	1	2
U. Autopistas De Cuota	2	2	0	0	0	2

Centro SCT Baja California Sur	13	13	0	0	0	13
Dir. Gral. De Recs. Materiales	89	89	17	1	1	70
Dir. Gral. De Carreteras Federales	16	13	4	1	1	7
Subdir. De Obras Del Centro SCT Puebla	1	1	0	0	0	1
Subd. De Obras Del Centro SCT Yucatán	1	1	1	0	0	0
Dir. Gral. De Cons. De Carreteras	11	11	0	0	0	11
Subdir. De Obras Del Centro S. C. T. Sinaloa	4	4	2	1	1	0
Dir. Gral. De La Policía Federal De Caminos	5	5	0	0	0	5
Subdir. Obras Centro SCT Baja California	6	6	2	1	1	2

Figura 10.2

Convocante	Recibidas	Resueltas	Procedentes	Improcedentes	Desechadas	S/Especificar
Subdir. De Admón. Del Centro SCT Tabasco	4	4	1	1	0	2
Dpto. De Recs. Mats. Del Centro SCT Oaxaca	5	5	0	0	0	5
Dpto. De Recs. Mat. Del Centro SCT Sonora	3	3	0	0	0	3
Dpto. De Recs. Mat. Del Centro SCT Durango	1	1	1	0	0	0
Dpto. De Recs. Mat. Del Centro SCT Tlaxcala	1	1	0	0	0	1
Recs. Mat. Del Centro SCT Veracruz	3	3	3	0	0	0
Recs. Mat. Del Centro SCT En Chiapas	1	1	0	0	0	1
Contratos Y Estim. Del Centro SCT Oaxaca	2	2	0	0	0	2
Contratos Y Estim. Del Centro SCT Gto.	2	2	0	0	0	2
Contratos Y Estim. Del Centro SCT EdoMéz.	2	2	0	0	0	2
Totales	371	364	76	23	20	245

Instrumentos Jurídicos y Obra Pública	Anexo 2
Sanciones en la Obra Pública	

Síntesis De Sanciones²

Figura 11

Secretaria de la Función Pública		
Concepto de Sanción	Incidencia	%
Total	55	100.00
Documentación falsa	48	87.27
Falsedad en declaración	2	3.64
Póliza de garantía apócrifa.	2	3.64
Acredito su experiencia con un contrato sin haber realizado dichos trabajos.	2	3.64
60 fracción IV	1	1.82

Fuente: Secretaria de la Función Publica, empresas sancionadas actualizado a diciembre de 2007.

Se concluye entonces que los procedimientos de licitación y contratación se desconocen de manera general por parte de las empresas licitantes por tal motivo, también la normatividad aplicable y por tanto desconocen los procedimientos de licitación, contratación y ejecución normados en la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas, así como los instrumentos jurídicos en general que norman los procedimientos antes mencionados, por tanto las dependencias al informar a la Secretaria de Función Publica de estos errores de parte de los licitantes, dejan antecedentes de la falsedad en la documentación que presentan los participantes de una licitación, provocando con ello el incumplimiento de las bases de dichas licitaciones o bien la falsedad en la declaración de los documentos presentados lo cual provoca la aplicación de sanciones monetarias por parte de la SFP (Secretaria de la Función Pública), así como suspensión de las actividades o inhabilitación de dicha empresa hasta por un lapso de tiempo que va de los tres meses a tiempo indefinido, con las consecuencias que de esta actitud acarrea al sector y la industria de la construcción además de fomentar la corrupción.

² www.funcionpublica.gob.mx/empresas_sancionadas

Resumen General

Figura 11.1

Ref.	Expediente No.	Fecha	Causa	Plazo Inhábil.	Monto de la multa
01	0187/2006	06/11/2006	Presento documentación. falsa	3 meses	\$ 75, 438.50
02	0016/2006	14/09/2006	Proporcio Información falsa	3 meses	\$ 75, 438.50
03	0098/2005	19/12/2006	Póliza de garantía apócrifa.	3 años	\$ 842, 400.00
04	0099/2005	19/01/2007	Póliza de garantía apócrifa.	4 años	\$1,048,320.00
05	0016/2006	14/09/2006	Proporcio Inf. falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
06	0285/2004	31/10/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
07	0087/2003	15/12/2006	Proporcio información falsa	18 meses	\$ 59,010.00
08	0023/2005	13/10/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
09	0026/2205	26/01/2007	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
10	0015/2006	14/09/2006	Proporcio Información falsa.	3 meses	\$ 75, 438.50
11	0200/2004	25301/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
12	0138/2006	22/09/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75, 438.50
13	0221/2006	08/12/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
14	0139/2006	26/10/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
15	0017/2006	17/01/2007	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
16	0021/2003	24/05/2006	Manifestar falsamente contar con experiencia.	6 meses	\$ 73,005.00
17	0447/2004	24/05/2006	Proporcio información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
18	0002/2006	31/01/2007	Proporcio información falsa de	3 meses	\$ 70,122.00

			obligaciones fiscales		
19	0022/2004	12/07/2005	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 70,122.00
20	0048/2006	21/08/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
21	0011/2006	14/11/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
22	0070/2005	05/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
23	0080/2006	26/06/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
24	0004/2006	12/10/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
25	0120/2004	15/06/2005	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
26	0004/2006	06/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
27	0074/2005	12/05/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
28	0011/2005	15/11/2005	Proporciono Información falsa.	3 años 9 mese	
29	0573/2004	02/08/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
30	0009/2006	10/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
31	0010/2005	16/12/2005	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,122.00
32	0075/2005	13/02/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
33	0168/2005	12/05/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
34	0001/2006	18/04/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
35	0210/2006	06/11/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 73,005.00
36	0263/2006	05/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00

37	0081/2005	05/01/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
38	0190/2004	020/02/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
39	0046/2006	24/10/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,657.50
40	0051/2006	07/12/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
41	0027/2005	10/04/2006	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
42	0010/2005	24/01/2007	Proporciono información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 65,270.50
43	0002/2006	25/10/2006	Proporciono Información falsa.	1 año 5 meses	\$ 65,270.50
44	0093/2006	27/07/2006	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 65,270.50
45	0033/2005	02/06/2006	Proporciono Información falsa.	3 meses	\$ 65,270.50
46	0002/2003	03/02/2004	Inconformidad: bajo protesta declaro hechos contrarios a la realidad.	3 años 9 meses	
47	0224/2005	14/08/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,200.00
48	0322/2005	28/03/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 70,200.00
49	0242/2006	28/11/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75,438.50
50	0028/2004	08/09/2005	Infringió el Art. 60 fracción IV de la ley	1 año 6 meses	
51	0001/2006	19/06/2006	Acredito experiencia sin haber realizado esos trabajos.	3 años 7 meses	\$1,017,900.00
52	0007/2006	07/09/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 75,438.50
53	0567/2004	16/05/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 67,860.00
54	0057/2004	11/08/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00
55	0033/2005	25/05/2006	Información falsa de obligaciones fiscales	3 meses	\$ 72,540.00

Fuente: Secretaria de la Función Pública, empresas sancionadas actualizado a diciembre de 2007. Los datos asentados son utilizados únicamente para fines estadísticos en esta investigación.

Relación General

En esta parte se muestra la ficha completa de la empresa sancionada y los motivos, así como los detalles adicionales de información, por tanto la relación que a continuación se presenta es para revisión de los aspectos generales que dieron motivo a la sanción y que presentan las diversas dependencias y órganos internos de control de la Secretaria de la Función Pública.

Nota: Los datos asentados a continuación son utilizados únicamente para fines estadísticos en esta investigación, sin ningún otro motivo.

Figura 11.2

Empresas Sancionadas

Ref. 01

Núm. Exp.: 0187/2006

Fecha notificación de resolución: 06 de noviembre de 2006

Publicación en el DOF: 28 de noviembre de 2006

Monto de la multa: \$ 75,438.50

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 29 de noviembre de 2006

Termina: 28 de febrero de 2007

Objeto social o del contrato: diseño arquitectónico y construcción

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Salvador Alberto Nassri Valverde

Cargo: titular del área de responsabilidades

Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 02

Núm. Exp.: 0016/2006

Publicación en el DOF: 14-sep-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 15-sep-2006

Termina: 15-dic.-2006

Objeto social o del contrato: importación, exportación, construcción de todo obras de ingeniería y compra venta de materiales de construcción

Causa: proporciono información falsa respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales 78, fracción IV LOPSRM

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión nacional del agua, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa.

Responsable de la información: Lic. Celso castro Vázquez

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: (01) 5174-4748

Correo electrónico: celso.castro.ci@cna.gob.mx

Ref. 03:

Núm. Exp.: 0098/2005

Fecha notificación de resolución: 19 de diciembre de 2006

Publicación en el DOF: 22 de diciembre de 2006

Monto de la multa: \$ 842,400.00

Plazo de inhabilitación: 3 años

Inicia: 23 de diciembre de 2006

Termina: 23 de diciembre de 2009

Objeto social o del contrato: construcción de obra mecánica, civil, hidráulica, eléctrica, pavimentos y terracerías.

Causa: proporciono una póliza de garantía apócrifa.

OIC responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes , por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad

Responsable de la información: Everardo Cruz Esquinca

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: 55194488

Correo electrónico: ecruzesq@sct.gob.mx

Ref. 04.

Núm. Exp.: 0099/2005

Fecha notificación de resolución: 01 de febrero de 2007

Publicación en el DOF: 01 de febrero de 2007

Monto de la multa: \$ 1,048,320.00

Plazo de inhabilitación: 4 años

Inicia: 02 de febrero de 2007
Termina: 02 de febrero de 2011

Causa: el contratista presento una póliza de garantía apócrifa

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Everardo Cruz Esquinca
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: 55194488
Correo electrónico: ecruzesq@sct.gob.mx

Ref. 05

Núm. Exp.: 0016/2006

Publicación en el dof: 14-sep-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 15-sep-2006
Termina: 15-dic-2006

Objeto social o del contrato: importación, exportación, construcción de todo obras de ingeniería y compra venta de materiales de construcción

Causa: proporciono información falsa respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales 78, fracción IV lopsrm

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión nacional del agua, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Celso Castro Vázquez
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (01) 5174-4748
Correo electrónico: celso.castro.ci@cna.gob.mx

Ref. 06

Núm. Exp.: 0285/2004

Publicación en el DOF: 31 de octubre de 2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 01 de noviembre de 2006
Termina: 01 de febrero de 200

Observaciones: no existe constancia en el expedientes ds-0285/2004, de la que se desprenda que la empresa cubrió el pago relativo a las multas impuestas y conforme a lo establecido en el artículo 78 párrafo III de la lopsrm no es procedente dar de baja a la citada empresa del listado de proveedores sancionados, por lo que la inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente o el sat informe que fue cubierta dicha sanción económica

Objeto social o del contrato: mantenimiento industrial y residencial la realización de toda clase de obras de ingeniería civil, proyectos arquitectónicos, compra venta, importación, exportación, agencia, comisión, representación, distribución y comercio en general de toda clase de material para construcción y sus acabados en general entre otros.

Causa: no se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex refinación, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Jorge Luís Mejía Alonso
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: () 1944-250024162

Ref. 07

Núm. Exp.: 0087/2003
Fecha notificación de resolución: 15 de diciembre de 2006

Publicación en el dof: 02 de enero de 2007
Monto de la multa: \$ 59,010.00
Plazo de inhabilitación: 1 año 6 meses
Inicia: 03 de enero de 2007
Termina: 03 de julio de 2008

Objeto social o del contrato: diseño, planeación, proyección, administración, desarrollo, construcción y dirección de todo tipo de obra arquitectura ingeniería civil o industrial, así como la instalación de protección catódicas y anticorrosivas para todo tipo de personas físicas o morales privadas o publicas federales estatales o municipales dentro y fuera de la república mexicana

Causa: información falsa.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex refinación, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Jorge Luís Mejía Alonso
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 08

Núm. Exp.: 0023/2005
Publicación en el dof: 13 de octubre de 2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 14 de octubre de 2006
Termina: 14 de enero de 2007

Observaciones: al día 14 de enero de 2007, la sanción de inhabilitación impuesta de 3 meses, ha finalizado, sin embargo, la misma fue posterior a las reformas del 7 de julio de 2005 de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, por lo que deberá subsistir la inhabilitación hasta que el sancionado pague la multa.

Objeto social o del contrato: la producción, compraventa, importación, exportación y distribución de toda clase de maquinaria y materiales para la construcción, así mismo, la construcción mantenimiento de instalaciones destinadas al servicio de la industria de transportes y comunicaciones en general.

Causa: proporciono información falsa con motivo de la celebración del contrato que le adjudico el colegio nacional de educación profesional técnica, al haber manifestado bajo protesta de decir verdad que se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que resulto contrario a la verdad, de acuerdo a lo determinado por el servicio de administración tributaria, con lo que se ubico en el supuesto de la fracción IV del artículo 60 de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en colegio nacional de educación profesional técnica, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Javier r. Villegas Garcés

Cargo: titular del área de responsabilidades del órgano interno de control en el colegio nacional de educación profesional técnica

Teléfono: (72) 271-08002050

Correo electrónico: jvgarces@conalep.edu.mx

Ref. 09

Núm. Exp.: 0026/2205

Publicación en el dof: 26-ene-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 27-ene-2006

Termina: 27-abr.-2006

Objeto social o del contrato: la realización de toda clase de obras de ingeniería hidráulica, civil, y de arquitectura en general.

Causa: proporciono información falsa ante el aeropuerto internacional de la ciudad de México, s.a. De c.v., al manifestar, bajo protesta de decir verdad, encontrarse al corriente en sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo manifestado por el sat, derivado de la adjudicación del contrato 008-04-aicmn2-2o; ubicándose con ello en los supuestos de los artículos 77 y 78, fracción IV, de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en aeropuerto internacional de la ciudad de México s.a. De c.v., por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Aldo Artana Buzo

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: (55) 5571-36002435

Correo electrónico: aartana@aicm.com.mx

Ref. 10

Núm. Exp.: 0015/2006

Publicación en el dof: 14-sep-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 15-sep-2006

Termina: 15-dic.-2006

Observaciones: de acuerdo con lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 78 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación, construcciones Alme, s.a. De c.v., no ha pagado la multa que le fue impuesta en el procedimiento administrativo de sanción paspc/15/2006, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.

Objeto social o del contrato: entre otras actividades, realizar cualquier clase de obra de construcción y actos de comercio relacionados con las mismas.

Causa: proporciono información falsa a Banobras, s.n.c., en el segundo procedimiento nacional por invitación a cuando menos tres personas numero i-op-013/2005.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en banco nacional de obras y servicios públicos, s.n.c., por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: licenciado Víctor Humberto Gutiérrez Sotelo

Cargo: titular del área de responsabilidades del órgano interno de control en Banobras, s.n.c.

Teléfono: (55) 5270-1668

Correo electrónico: victor.gutierrez@banobras.gob.mx

Ref. 11

Núm. Exp.: 0200/2004

Publicación en el dof: 25-ene-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 26-ene-2006

Termina: 26-abr.-2006

Objeto social o del contrato: construcción de obra civil, habitacional e industrial, así como también desempeñar trabajos de urbanización y pavimentación.

Causa: no se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex refinación, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Jorge Luís Mejía Alonso
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 1944-2500 24162

Ref. 12

Núm. Exp.: 0138/2006

Publicación en el dof: 22-sep-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 23-sep-2006
Termina: 23-dic-2006

Objeto social o del contrato: construcción en general

Causa: información falsa articulo 78, fracción IV, lopsrm articulo 32-d CFF

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: : (55) 5229-4400 90519
Correo electrónico: salvador.nassri@cfe.gob.mx

Ref. 13

Núm. Exp.: 0221/2006
Fecha notificación de resolución: 08 de diciembre de 2006

Publicación en el dof: 18 de diciembre de 2006
Monto de la multa: \$ 73,005.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 19 de diciembre de 2006
Termina: 19 de marzo de 2007

Objeto social o del contrato: construcción industrial y civil.

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 14

Núm. Exp.: 0139/2006

Publicación en el dof: 26 de octubre de 2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 27 de octubre de 2006
Termina: 27 de enero de 2007

Observaciones: con fecha 27 de enero de 2007, feneció el periodo de inhabilitación de tres meses que le fue impuesto a la empresa construcciones industriales Cemar, s.a. De c.v., dentro del procedimiento de sanción 18/577/Oic/ar/ui/sp/0139/2006.

Ahora bien, es importante destacar que a la fecha no existe constancia emitida por parte de la autoridad tributaria, ni instrumental exhibida por la persona moral, de que ya se haya liquidado la multa que igualmente le fue impuesta.

Objeto social o del contrato: la construcción de obra civil, eléctrica, mecánica, protección catódica, instrumentación y electromecánica industrial.

Causa: proporcionar información falsa respecto de su situación tributaria

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex gas y petroquímica básica, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Víctor Manuel Quintero López
Cargo: coordinador especialista
Teléfono: (55) 1944-500556887

Ref. 15

Núm. Exp.: 0017/2006
Fecha notificación de resolución: 17 de enero de 2007

Publicación en el dof: 01 de febrero de 2007
Monto de la multa: \$ 73,005.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 02 de febrero de 2007
Termina: 02 de mayo de 2007

Observaciones: con fecha 23 de enero de 2007, se remitió la sanción a la administración local de recaudación de chihuahua, para su correspondiente cobro coactivo

Objeto social o del contrato: construcción industrial

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto nacional de investigaciones nucleares, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Alejandro Chávez Pérez
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 16

Núm. Exp.: 0021/2003

Publicación en el dof: 24-may-2006
Plazo de inhabilitación: seis meses
Inicia: 25-may-2006
Termina: 25-nov-2006

Objeto social o del contrato: construcciones civiles, electromecánicas, pailería, renta y transporte de maquinaria, construcción y venta de muebles de madera, compra venta de maderas, etc.

Causa: manifestar falsamente contar con experiencia en trabajos previos a los requeridos en la licitación

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex refinación, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Jorge Luís Mejía Alonso
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 1944-250054162

Ref. 17

Núm. Exp.: 0447/2004
Fecha notificación de resolución: 24-may-2006

Publicación en el dof: 31-may-2006
Monto de la multa: \$ 67,860.00
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 01-jun-2006
Termina: 01-sep-2006

Objeto social o del contrato: trabajos de conservación periódica mediante renivelacion y carpeta

Causa: manifestó falsamente encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, derivado de la adjudicación de los contratos 4-4-cb-a-529-w-0-4, 4-4-cb-4-537-w-0-4, 4-4-cb-4-538-w-0-4, 4-4-cb-4-531-w-0-4, motivo por el cual infringió la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Reynaldo Silva Mendoza

Cargo: director de inconformidades y sanciones

Teléfono: (55) 5519-4488

Correo electrónico: rsilvame@sct.gob.mx

Ref. 18

Núm. Exp.: 0002/2006

Fecha notificación de resolución: 31 de enero de 2007

Publicación en el dof: 12 de febrero de 2007

Monto de la multa: \$ 70,122.00

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 13 de febrero de 2007

Termina: 13 de mayo de 2007

Objeto social o del contrato: la compra venta, arrendamiento o administración por cuenta propia o ajena de terrenos y fincas urbanas o rusticas, fabricación, intermediación, comisión, transportación importación y exportación de toda clase de materiales, equipos y accesorios etc.

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Ref. 19

Núm. Exp.: 0022/2004

Publicación en el dof: 12-jul-2005

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 13-jul-2005

Termina: 13-oct-2005

Observaciones: la citada empresa promovió juicio de nulidad ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, en contra de la resolución de fecha 23 de junio de 2005, dicha instancia concedió el 9 de agosto de 2005, la suspensión definitiva de la ejecución de las sanciones impuestas, hasta en tanto se resuelva el juicio intentado, resolución notificada a esta autoridad el 7 de septiembre de 2005, por lo que dicha sociedad mercantil puede participar en los eventos licitatorios a que se convoque, y en su caso, ser adjudicataria.

Objeto social o del contrato: obra civil en general, compra, venta, importación y exportación y mantenimiento de instrumentos industriales

Causa: haber proporcionado información falsa a petroquímica Cosoleacaque s.a. De c.v., en el proceso de asignación directa ao-cs-041/01, al otorgarse el contrato co-cs-048/01, infringiendo el artículo 78 fracción IV de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en petroquímica Cosoleacaque, s. A. De c. V., por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Verónica Magaña Ojeda
Cargo: jefa de unidad
Teléfono: (92) 1211-1167
Correo electrónico: vmaganao@ptq.pemex.com

Ref. 20

Núm. Exp.: 0048/2006
Fecha notificación de resolución: 21 de agosto de 2006

Publicación en el dof: 22 de noviembre de 2006
Monto de la multa: \$ 70,122.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 23 de noviembre de 2006
Termina: 23 de febrero de 2007

Objeto social o del contrato: construcción

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por la secretaria de la función pública, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Gerardo Suárez Islas
Cargo: coordinador de sanciones
Teléfono: 14542028
Correo electrónico: gsuarez@funcionpublica.gob.mx

Ref. 21

Núm. Exp.: 0011/2006
Fecha notificación de resolución: 14 de noviembre de 2006

Publicación en el dof: 22 de noviembre de 2006
Monto de la multa: \$ 70,200.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 23 de noviembre de 2006
Termina: 23 de febrero de 2007

Objeto social o del contrato: construcción en general

Causa: existen elementos para establecer que la empresa construcciones edificaciones y urbanización Alben, s.a. De c.v., incumplió con lo previsto en el art.32-d, del código fiscal de la federación en relación con lo establecido en la regla 2.1 17 de la resolución miscelánea para el ejercicio fiscal del 2004.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comité administrador del programa federal de construcción de escuelas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Arnoldo Nájera Pacheco
Cargo: titular del área de responsabilidades y quejas
Teléfono: 54 80 47 80
Correo electrónico: anajera@capfce.gob.mx

Ref. 22

Núm. Exp.: 0070/2005
Fecha notificación de resolución: 05 de diciembre de 2006

Publicación en el dof: 19 de enero de 2007
Monto de la multa: \$ 72,540.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 22 de enero de 2007
Termina: 22 de abril de 2007

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Everardo Cruz Esquinca
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: 55194488
Correo electrónico: ecruzesq@sct.gob.mx

Ref. 23

Núm. Exp.: 0080/2006

Publicación en el dof: 26-jun-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 27-jun-2006
Termina: 27-sep-2006

Observaciones: esta ficha no se puede dar de baja en virtud de que no se tiene constancia de pago de la multa

Objeto social o del contrato: construcción de obra civil, eléctrica, mecánica y electromecánica.

Causa: declaración falsa artículo 78 fracción IV lopsrm 32-d CFF

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 5229-4400 90519
Correo electrónico: salvador.nassri@cfe.gob.mx

Ref. 24

Núm. Exp.: 0004/2006

Publicación en el dof: 12 de octubre de 2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 13 de octubre de 2006
Termina: 13 de enero de 2007

Observaciones: j.n.-005/2007 jn-244/07-17-07-5

Mediante oficios 17-7-2-4629/07 y 17-7-2-4627/07 ambos de 06/02/07, recibidos en este Oic el 19 siguiente, la séptima sala regional metropolitana del TFJFA, notifico los proveídos de 19/01/07, a través de los cuales comunica la admisión a tramite de la demanda de nulidad interpuesta por el apoderado legal de la empresa en cita, en contra de la resolución administrativa contenida en el oficio 328-sat-II-1668 de 02/10/06, así como el otorgamiento de la suspensión provisional de la inhabilitación impuesta a la actora, en la medida que no haya sido ejecutada. Por otro lado, en el segundo de los acuerdos la sala informa que respecto a la multa impuesta a la actora por la cantidad de \$72,540.00 concede la suspensión provisional, concediendo a esta autoridad un plazo de 3 días hábiles, a efecto de que rinda informe de ley. Mediante oficio 328-sat-II-0207 de 23/02/07, presentado en oficialia de partes de las salas regionales metropolitanas del TFJFA el mismo día, se rindió informe en el incidente de suspensión.

La empresa constructora Coman, s.a. De c.v. Puede participar en eventos concúrsales, así como formalizar contratos con la administración publica federal, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, toda vez que la aplicación de la sanción de inhabilitación por el plazo de tres meses, transcurrió del 13/10/06 al 13/01/07, amen de que por acuerdos de 19/01/07, la séptima sala regional metropolitana concedió la suspensión provisional.

Objeto social o del contrato: estudio, proyecto, diseño, adaptación, asesoría y en general la ejecución de toda clase de obras públicas o privadas, realizar, supervisar o contratar por cuenta propia o de terceros.

Causa: haber proporcionado información falsa al manifestar bajo protesta de decir verdad en su escrito de 22 de diciembre de 2005, que se encontraba al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en servicio de administración tributaria, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. H. Araceli Torres Soltero, Lic. Marcos Gil Ortiz

Cargo: titular del área de responsabilidades, director de responsabilidades e inconformidades
Teléfono: (01) 5802-10723672
Correo electrónico: araceli.torres@sat.gob.mx

Ref. 25

Núm. Exp.: 0120/2004

Publicación en el dof: 15-jun-2005
Inicia: 16-jun-2005
Termina: 16-sep-2005

Observaciones: se recibió en oficialía de partes de este órgano interno de control en la secretaria de comunicaciones y transportes, el día seis de los corrientes la sentencia interlocutoria que concede la suspensión definitiva tanto de la multa como de la inhabilitación por tres meses a la empresa constructora galgo, s.a. De c.v., de fecha trece de septiembre de dos mil cinco, dictada por la décima sala regional metropolitana del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa en el juicio de nulidad no. 29348/05-17-10-1 promovido por la empresa constructora Galg, s.a. De c.v. En contra de la resolución contenida en el oficio no. 09/000/004266/2005 del 23 de mayo del año en curso

Objeto social o del contrato: construcción de subdrenaje ubicado entre los kms. 3+900 al 32+810 con una meta de 1.74 km. (t.a.) Del tramo: alazán- Tantoyuca de la carretera alazán- canoas, en el estado de Veracruz

Causa: proporciono información falsa ante el centro SCT Veracruz, al haber manifestado bajo protesta de decir verdad encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo determinado por el sat, derivado de la adjudicación del contrato no. 2-4-cb-a-505-w-0-2 por lo que infringió la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Reynaldo Silva Mendoza
Cargo: director de inconformidades y sanciones
Teléfono: (55) 5519-4488
Correo electrónico: rsilvame@sct.gob.mx

Ref. 26

Núm. Exp.: 0004/2006

Publicación en el dof: 06 de octubre de 2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 07 de octubre de 2006
Termina: 06 de enero de 2007

Objeto social o del contrato: la realización de todo tipo de obras, sean públicas o privadas, relacionadas con la construcción, conservación, reparación o demolición de inmuebles.

Causa: proporciono información falsa, manifestó bajo protesta de decir verdad que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32-d del código fiscal de la federación, se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que en realidad a esa fecha el referido contribuyente no había cumplido con sus obligaciones fiscales, pues en las bases de datos del citado servicio de administración tributaria, no se tenía registrado el cumplimiento de la presentación de la (s) obligación (es) de la (s) declaración (es) señaladas en la regla 2.1.17 de la resolución miscelánea fiscal para el 2005; actos derivados de la licitación pública nacional número 00 004 011 006 05, con la finalidad de contratar el servicio de mantenimiento y rehabilitación de los espacios que ocupan las 18 oficinas de las representaciones estatales de la unidad de gobierno en 18 inmuebles al interior del territorio nacional al servicio de la secretaria de gobernación.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de gobernación, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Eleazar Pablo Moreno

Cargo: titular del área de responsabilidades del órgano interno de control en la secretaria de gobernación

Teléfono: (01) 5209-8803

Correo electrónico: epmoreno@segob.gob.mx

Ref. 27

Núm. Exp.: 0074/2005

Publicación en el dof: 12-may-2006

Inicia: 15-may-2006

Termina: 15-ago-2006

Objeto social o del contrato: oficio 322-sat-r8-l62-4-63733

Causa: proporciono información falsa respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales infringió la fracción IV del artículo 60 de la laarssp.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. José Sul Gutiérrez Villarreal

Cargo: titular del área de responsabilidades en el issste

Teléfono: (55) 5134-2871

Ref. 28

Núm. Exp.: 0011/2005

Publicación en el dof: 15-nov-2005

Plazo de inhabilitación: tres años nueve meses

Inicia: 16-nov-2005

Termina: 16-ago-2009

Observaciones: la información faltante será incluida cuando sea remitida por el referido Oic, por lo que cualquier consulta relacionada con el presente asunto se deberá dirigir a dicha autoridad administrativa

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Ref. 29

Núm. Exp.: 0573/2004

Fecha notificación de resolución: 02-ago-2006

Publicación en el dof: 17-ago-2006

Monto de la multa: \$ 70,122.00

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 18-ago-2006

Termina: 18-nov-2006

Observaciones: mediante acuerdo numero 4430 de fecha 1 de septiembre del año en curso, y notificado el doce siguiente, el juzgado tercero de distrito en materias de amparo y de juicios civiles federales en el estado de México, le concedió a la empresa de referencia la suspensión definitiva, en el juicio de amparo 1004/2006-vi. En virtud de lo anterior la empresa constructora Paco, s.a. De c.v., podrá participar en los procedimientos de contratación, con la administración publica federal, hasta en tanto sea resuelto en definitiva el amparo señalado.

Objeto social o del contrato: ejecución y proyección de obras hidráulicas, obras sanitarias, vías terrestres, edificios, trabajos complementarios, entre otros

Causa: proporciono información falsa, al manifestar encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo indicado por el servicio de administración tributaria, derivado de su participación en la licitación publica nacional no. 00009065-021-04, por la cual se le adjudico el contrato no. 4-0-ce-a-524-w-0-4, por lo que infringió la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Reynaldo Silva Mendoza

Cargo: director de inconformidades y sanciones

Teléfono: (55) 5519-4488

Correo electrónico: rsilvame@sct.gob.mx

Ref. 30

Núm. Exp.: 0009/2006

Publicación en el dof: 10 de octubre de 2006

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 11 de octubre de 2006

Termina: 11 de enero de 2007

Objeto social o del contrato: la construcción de toda clase de obras civiles, así como la administración, operación□ y mantenimiento de edificios etc.

Causa: con fecha 3 de septiembre de 2004, el representante legal de la empresa constructora Rotsen manifestó ante el Issfam, bajo protesta de decir verdad que su representada se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ello en consecuencia de la firma de contrato de obra publica a precio unitarios, 2004-024, que celebro con el instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, como consecuencia del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, numero inv3/030/04, para la realización de los trabajos de mantenimiento y conservación de 24 viviendas en la unidad habitacional militar san Juan Teotihuacán, Mex., en el que resulto adjudicada, por lo que en consecuencia y una vez que presento la carta 32-d, la entidad la remitió al ALR del oriente a efecto de que en la medida de las facultades de esa oficina fiscalizadora emitiera opinión respecto de la situación fiscal que guardaba el contribuyente, recibándose como respuesta que la citada empresa al manifestar ante el Issfam, que se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones en realidad no lo estaba por lo tanto la citada empresa infringió el artículo 78 fracción IV, de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Francisco González Martínez

Cargo: titular de las área de responsabilidades y quejas.

Teléfono: (5) 5 21-2200557

Correo electrónico: oic@issfam.gob.mx

Ref. 31

Núm. Exp.: 0010/2005

Publicación en el dof: 16-dic-2005

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 17-dic-2005

Termina: 17-mar-2006

Observaciones: la información faltante será incluida cuando sea remitida por el referido Oic, por lo que cualquier consulta relacionada con el presente asunto se deberá dirigir a dicha autoridad administrativa

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Ref. 32

Núm. Exp.: 0075/2006.

Fecha notificación de resolución: 13 de febrero de 2007

Publicación en el dof: 20 de febrero de 2007

Monto de la multa: \$ 73,005.00

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 21 de febrero de 2007
Termina: 21 de mayo de 2007

Objeto social o del contrato: construcción de obra civil, electromecánica, compraventa de maquinaria, materiales de construcción y su transporte, fraccionamiento y urbanización de terrenos propios y ajenos, construcción de casas habitación, edificios, y en general centros deportivos, sociales, culturales e industriales, urbanizar, pavimentar, edificar, hacer las instalaciones de agua potable.

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión nacional del agua, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Celso Castro Vázquez
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 33

Núm. Exp.: 0168/2005
Fecha notificación de resolución: 12-may-2006

Publicación en el dof: 23-may-2006
Monto de la multa: \$ 70,200.00
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 24-may-2006
Termina: 24-ago-2006

Observaciones: en alcance a la ficha técnica enviada el 4 de agosto de 2006, se envía nuevamente con datos completos

Objeto social o del contrato: construcción de toda clase de obras de ingeniería civil, mecánica y eléctrica

Causa: se acredito que a la fecha en que presento carta bajo protesta de decir verdad, en términos del artículo 32d del CFF, no estaba al corriente en sus obligaciones fiscales. Ubicándose en el supuesto establecido en la fracción IV del artículo 78 de la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto mexicano del seguro social, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Blanca A. Vázquez Tagle Sauri
Cargo: encargada del área de sanciones
Teléfono: (55) 5262-532711136
Correo electrónico: blanca.vazquez@imss.gob.mx

Ref.34

Núm. Exp.: 0001/2006

Publicación en el dof: 18-abr-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 19-abr-2006

Termina: 18-jul-2006

Objeto social o del contrato: la elaboración de proyectos arquitectónicos, así como también todo lo relacionado con el mismo.

Causa: proporciono información falsa ante el aeropuerto internacional de la ciudad de México, s.a. De c.v., al manifestar, bajo protesta de decir verdad, encontrarse al corriente en sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo manifestado por el sat, derivado de la adjudicación del contrato 050-04-aicmk2-10; ubicándose con ello en los supuestos de los artículos 77 y 78, fracción IV, de la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en aeropuerto internacional de la ciudad de México s.a. De c.v., por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Aldo Artana Buzo

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: (55) 5571-36002435

Correo electrónico: aartana@aicm.com.mx

Ref. 35

Núm. Exp.: 0210/2006

Publicación en el dof: 06 de noviembre de 2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 07 de noviembre de 2006

Termina: 07 de febrero de 200

Observaciones: inconforme con la resolución de merito, la empresa promovió juicio de nulidad y por acuerdo de siete de noviembre de dos mil seis, la quinta sala regional metropolitana del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, otorga la suspensión provisional, por lo que dicha sociedad mercantil puede participar, en los procedimientos de contratación a que se convoque y en su caso ser adjudicada.

Objeto social o del contrato: diseño, ingeniería, instalaciones y montajes eléctricos, fabricación de tableros eléctricos y casetas de analizadores

Causa: información falsa, art. 78, Fracción IV Lopsrm

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Miguel Ángel Luna López

Cargo: jefe del departamento de sanción a empresas

Teléfono: (55) 5229-440090588
Correo electrónico: miguel.luna01@cfe.gob.mx

Ref. 36

Núm. Exp.: 0263/2006
Fecha notificación de resolución: 05 de diciembre de 2006

Publicación en el dof: 13 de diciembre de 2006
Monto de la multa: \$ 72,540.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 14 de diciembre de 2006
Termina: 14 de marzo de 2007

Objeto social o del contrato: abastecimiento de artículos y materiales para oficina.

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 37

Núm. Exp.: 0081/2005
Fecha notificación de resolución: 05 de enero de 2007

Publicación en el dof: 15 de febrero de 2007
Monto de la multa: \$ 67,860.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 15 de febrero de 2007
Termina: 15 de mayo de 2007

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en aeropuertos y servicios auxiliares, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Flavia Quiñones Chávez
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 38

Núm. Exp.: 0190/2004

Publicación en el dof: 02-feb-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 03-feb-2006
Termina: 03-may-2006

Objeto social o del contrato: construcción, planeación y diseño de todo tipo de obras civiles e industriales.

Causa: proporciono información presuntamente falsa durante el desarrollo de la licitación pública nacional no. 16101037-046-03, convocada por la gerencia regional Lerma-Santiago-pacífico de la comisión nacional del agua, respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por lo que infringió el artículo 78, fracción IV de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión nacional del agua, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Celso Castro Vázquez
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 5174-4000 1144
Correo electrónico: celso.castro.ci@cna.gob.mx

Ref. 39

Núm. Exp.: 0046/2006
Fecha notificación de resolución: 24 de octubre de 2006

Publicación en el dof: 05 de diciembre de 2006
Monto de la multa: \$ 67,657.50
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 06 de diciembre de 2006
Termina: 06 de marzo de 2007

Objeto social o del contrato: construcción

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por la secretaria de la función pública, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Gerardo Suárez Islas
Cargo: coordinador de sanciones
Teléfono: 14542028
Correo electrónico: gsuarez@funcionpublica.gob.mx

Ref. 40

Núm. Exp.: 0051/2006
Fecha notificación de resolución: 13 de noviembre de 2006

Publicación en el dof: 07 de diciembre de 2006

Monto de la multa: \$ 72,540.00

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 08 de diciembre de 2006

Termina: 08 de marzo de 2007

Objeto social o del contrato: realizar, mantener, desarrollar y participar en la práctica de trabajos de ingeniería en general, incluyendo consultoría, investigación evaluación, planeación, diseño, supervisión de construcción, levantamientos de planos y trabajos topográficos, en relación con servicios, construcciones, plantas, maquinaria, equipo, procesos obra o proyectos de carácter publico o privado.

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Gerardo Humberto Franco Baeza

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: 01 (777) 3110782

Correo electrónico: gfranco@capufe.gob.mx

Ref. 41

Núm. Exp.: 0027/2005

Publicación en el dof: 10-abr-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 11-abr-2006

Termina: 11-jul-2006

Objeto social o del contrato: contratista.

Causa: haber proporcionado información falsa respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, infringiendo lo dispuesto por los artículos 77 y 78, fracción IV de la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de turismo, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Enrique Duplan Molina

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: (55) 5090-4226

Correo electrónico: eduplan@fonatur.gob.mx

Ref. 42

Núm. Exp.: 0010/2005

Fecha notificación de resolución: 24 de enero de 2007

Publicación en el dof: 02 de febrero de 2007

Monto de la multa: \$ 65,270.50

Plazo de inhabilitación: 3 meses

Inicia: 03 de febrero de 2007

Termina: 03 de mayo de 2007

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en financiera rural, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Rubén Carlos Rodríguez Arias

Cargo: titular del área de responsabilidades y quejas

Teléfono: 52 30 16 73

Correo electrónico: rcrodriguez@financierarural.gob.mx

Ref. 43

Núm. Exp.: 0002/2006

Publicación en el dof: 25 de octubre de 2006

Plazo de inhabilitación: un año, cinco meses

Inicia: 26 de octubre de 2006

Termina: 25 de marzo de 2008

Objeto social o del contrato: fabricación compra-venta, distribución y comercialización de toda clase de pinturas, lacas, barnices, solventes, impermeabilizantes, asfaltos, brochas, rodillos y todo lo relacionado con el amplio giro de pintura, decoración e impermeabilización

Causa: proporcionar información falsa en el procedimiento de contratación de licitación pública nacional no. 0007003-001-06.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de la defensa nacional, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Mayor J.M. Y Lic. Raúl Enrique Cevallos Haas.

Cargo: titular del área de responsabilidades.

Teléfono: (55) 5395-7996

Correo electrónico: sdnicefaci@prodigy.net

Ref. 44

Núm. Exp.: 0093/2006

Publicación en el dof: 27-jul-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 28-jul-2006

Termina: 28-oct-2006

Observaciones: mediante resolución de veintinueve de septiembre del año en curso, dictada por el c. Juez sexto de distrito en el estado de Guerrero, en el juicio de amparo 823/2006-iii, promovido por G C Constructora, S.A. de C.V., en contra de las determinaciones emitidas en esta área de responsabilidades en los oficios 18/164/cfe/ci/ar-s/1252/2006 y 18/164/cfe/ci/ar-s/1253/2006, de siete de julio del año en curso, en los expedientes rs/0093/2006 y rs/0094/2006, respectivamente; juicio de garantías en el que se resolvió lo siguiente: primero.- se sobresee en el presente juicio por los actos y autoridades precisadas en el considerando tercero de esta sentencia. Segundo.- la justicia de la unión no ampara ni protege a GC Constructora, S.A. de C.V., por las razones expresadas en el último considerando de esta ejecutoria.

Por proveído de veintiséis de octubre del año en curso, el c. Juez de distrito de mérito determina que la sentencia que sobresee y niega el amparo a la quejosa ha causado ejecutoria.

Objeto social o del contrato: construcción de infraestructura

Causa: información falsa artículo 78, fracción IV, lopsrm artículo 32-d CFF

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Salvador Alberto Nassri Valverde

Cargo: titular del área de responsabilidades

Teléfono: (55) 5229-4400 90519

Correo electrónico: salvador.nassri@cfe.gog.mx

Ref. 45

Núm. Exp.: 0033/2005

Publicación en el dof: 02-jun-2006

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 03-jun-2006

Termina: 03-sep-2006

Objeto social o del contrato: realización de obra civil en general, mecánica, metalmecánica, compraventa, suministro agregado y trituración pétreos y su exploración.

Causa: haber proporcionado información falsa dentro del procedimiento de contratación 20000967, al cual recayó el contrato cs-430-40001764/2005, lo que la ubico en el supuesto previsto en la fracción IV, del artículo 60 de la laassp.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en Pemex petroquímica, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Francisco Javier Acosta Molina

Cargo: adscrito al área de responsabilidades

Teléfono: (92) 1211-1100 21164

Correo electrónico: fjacosta@ptq.pemex.com/

Ref. 46

Núm. Exp.: 0002/2003

Publicación en el dof: 03-feb-04

Plazo de inhabilitación: tres años nueve meses

Inicia: 04-feb-04

Termina: 04-nov-07

Objeto social o del contrato: entre otros, la compra, venta, maquila, diseño, instalación, reparación, mantenimiento, representación, distribución, comisión, consignación, importación y exportación de aparatos, instrumentos y equipos destinados a la medicina, medición, comunicación, computación, sonido, video, reproductores de imágenes, televisivos, electrodomésticos, juguetes electrónicos, electrónicos y regalos en general, así como de sus accesorios, partes y refacciones.

Causa: proporciono información falsa durante le presentación de la inconformidad que promovió en contra de actos derivados de la licitación publica nacional no. 00637004-011-02, celebrada por el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado, al haber manifestado bajo protesta de decir verdad hechos que resultaron ser contrarios a la realidad.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Ref. 47

Núm. Exp.: 0224/2005

Fecha notificación de resolución: 14-ago-2006

Publicación en el dof: 17-ago-2006

Monto de la multa: \$ 70,200.00

Plazo de inhabilitación: tres meses

Inicia: 18-ago-2006

Termina: 18-nov-2006

Observaciones: en alcance a la ficha técnica enviada el 17 de agosto de 2006, se envía nuevamente con datos completos

Objeto social o del contrato: construcción de terracerías, obras de drenaje, pavimentación con carpeta de concreto asfáltico

Causa: proporciono información falsa ante el centro SCT Oaxaca, al haber manifestado bajo protesta de decir verdad encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo determinado por el sat, derivado de la adjudicación del contrato no.5-t-ce-a-508-w-0-5,por lo que infringió la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Reynaldo Silva Mendoza

Cargo: director de inconformidades y sanciones
Teléfono: (055) 5519-4488
Correo electrónico: rsilvame@sct.gob.mx

Ref. 48

Núm. Exp.: 0322/2005

Publicación en el dof: 28-mar-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 29-mar-2006
Termina: 29-jun-2006

Observaciones: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en la comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Objeto social o del contrato: la compra venta y arrendamiento de toda clase de materiales, maquinaria y objetos que directamente sean necesarios para la construcción. La adquisición de bienes inmuebles, dentro o fuera de la república mexicana, que le resulten necesarios para la satisfacción del objeto social. La celebración de contratos y realización de los actos jurídicos que sean necesarios o se relacionen con el objeto social. Proyecto, desarrollo, urbanización, edificación y construcción en general de cualquier inmueble rustico, suburbano o urbano, para distintas clases de utilización, ya sea comercial, industrial, habitacional, de servicios, etc.

Causa: información falsa art. 78, fracción IV lopsrm y 32-d CFF.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 5229-4400 90519
Correo electrónico: salvador.nassri@cfe.gob.mx

Ref. 49

Núm. Exp.: 0242/2006
Fecha notificación de resolución: 28 de noviembre de 2006

Publicación en el dof: 19 de diciembre de 2006
Monto de la multa: \$ 75,438.50
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 20 de diciembre de 2006
Termina: 20 de marzo de 2007

Objeto social o del contrato: construcción en general

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Correo electrónico: sanciones@funcionpublica.gob.mx

Ref. 50

Núm. Exp.: 0028/2004

Publicación en el dof: 08-sep-2005
Plazo de inhabilitación: 1 año 6 meses
Inicia: 09-sep-2005
Termina: 09-mar-2007

Objeto social o del contrato: la compraventa, arrendamiento y en general la explotación de toda clase de inmuebles urbanos, la construcción para su explotación por la sociedad, inclusive en condominio o para venta, de toda clase de edificios urbanos, casas habitación, plantas industriales y en general de cualquier tipo de inmuebles

Causa: proporciono información falsa en el procedimiento de licitación pública nacional no. 09120005-021-01 convocada por caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, infringiendo el artículo 60 fracción IV de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Claudia E. Jiménez Cejas
Cargo: gerente de inconformidades y normatividad
Teléfono: 7311-1261 7495
Correo electrónico: cjimenez@capufe.gob.mx

Ref. 51

Núm. Exp.: 0001/2006
Fecha notificación de resolución: 19-jun-2006

Publicación en el dof: 22-jun-2006
Monto de la multa: \$ 1,017,900.00
Plazo de inhabilitación: tres años siete meses
Inicia: 23-jun-2006
Termina: 23-ene-2010

Objeto social o del contrato: construcción de la primera etapa de librerías en los edificios a, b y c de la Biblioteca José Vasconcelos

Causa: la empresa inmuebles y construcciones Goval, s.a. De c.v. Actuó presumiblemente con dolo al presentar ante el Capfce a efecto de acreditar su experiencia y capacidad técnica un contrato sin haber realizado dichos trabajos.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comité administrador del programa federal de construcción de escuelas, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Arnoldo Nájera Pacheco
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 5480-4780
Correo electrónico: anajera@capfce.gob.mx

Ref. 52

Núm. Exp.: 0007/2006

Publicación en el dof: 07-sep-2006

Inicia: 08-sep-2006

Termina: 08-dic-2006

Observaciones: a) con fecha 16 de octubre de 2006, se recibieron en el área de responsabilidades de este órgano interno de control, los oficios números 5485 y 5488, de fecha 11 de octubre del mismo año, mediante los cuales, el juzgado séptimo de distrito en materia administrativa en el distrito federal, comunica la interposición del juicio de amparo promovido por la empresa integración y desarrollo Aries, s.a. De c.v., y concede la suspensión provisional para el efecto de que se interrumpa la sanción impuesta a la empresa aludida, consistente en la inhabilitación para celebrar contratos en términos de la ley de obras publicas y servicios relacionadas con las mismas, y en consecuencia que la administración publica federal y las entidades federativas, no se abstengan de recibir propuestas o celebrar contratos con dicha empresa. La anterior información se le comunica para los efectos que resulten procedentes.

B) con fecha 24/oct/06, se recibió en esta autoridad administrativa, el oficio numero 05613-i, a través del que se notifico la respectiva sentencia en el incidente de suspensión, mediante la que se concede la suspensión definitiva por lo que respecta a la inhabilitación impuesta a la empresa de merito.

C) con fecha 10 de enero de 2007, se recibió en esta área de responsabilidades, el oficio no. 007-i, mediante el que el referido juzgado séptimo de distrito notifico la sentencia de fecha 27 de diciembre de 2006, en la que se resolvió que se sobresee el juicio de amparo promovido por la empresa de merito.

Objeto social o del contrato: la construcción y mantenimiento en general de bienes muebles e inmuebles, como edificios, equipos, maquinaria, sistemas, instalaciones hidráulicas y sanitarias en áreas interiores y exteriores a empresas e instituciones oficiales, entre otras.

Causa: proporciono información falsa con motivo de la formalización de un contrato, que le adjudico la comisión nacional bancaria y de valores, al manifestar bajo protesta de decir verdad que se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que resulto contrario a la realidad, de conformidad con lo informado por el servicio de administración tributaria, con lo que se ubico en el supuesto del articulo 78, fracción IV, de la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión nacional bancaria y de valores, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Rigoberto Galeana Rodríguez
Cargo: subgerente de responsabilidades
Teléfono: (55) 5724-6114
Correo electrónico: rgaleana@cnbv.gob.mx

Ref. 53

Núm. Exp.: 0567/2004
Fecha notificación de resolución: 16 de mayo de 2006

Publicación en el dof: 17 de mayo de 2006
Monto de la multa: \$ 67,860.00
Plazo de inhabilitación: 3 meses
Inicia: 18 de mayo de 2006
Termina: 18 de agosto de 2006

Causa: presentó información falsa respecto a encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales.

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Everardo Cruz Esquinca
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: 55194488
Correo electrónico: ecruzesq@sct.gob.mx

Ref. 54

Núm. Exp.: 0057/2004
Fecha notificación de resolución: 11-ago-2006

Publicación en el dof: 07-ago-2006
Monto de la multa: \$ 72,540.00
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 08-ago-2006
Termina: 08-nov-2006

Observaciones: en alcance a la ficha enviada el 23 de agosto de 2006, se envía nuevamente con datos completos

Objeto social o del contrato: reconstrucción del puente talismán en el estado de Chiapas

Causa: proporciono información falsa ante el centro SCT Chiapas, al haber manifestado bajo protesta de decir verdad encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, contrariamente a lo determinado por el sat, derivado de la adjudicación del contrato no. 5-g-cb-a-553-w-0-5, por lo que infringió la ley de obras publicas y servicios relacionados con las mismas

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en secretaria de comunicaciones y transportes, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Reynaldo Silva Mendoza
Cargo: director de inconformidades y sanciones
Teléfono: (55) 5519-4488
Correo electrónico: rsilvame@sct.gob.mx

Ref. 55

Núm. Exp.: 0033/2005

Publicación en el dof: 25-may-2006
Plazo de inhabilitación: tres meses
Inicia: 26 de mayo de 2006
Termina: 26 de agosto de 2006

Observaciones: mediante proveído de dos de octubre del año en curso, dictado por el c. Juez segundo de distrito en el estado de México en el incidente de suspensión del juicio de amparo 590/2006, interpuesto por la empresa recubrimientos Coarso, s.a. De c.v., en contra de las determinaciones emitidas en esta área de responsabilidades en los oficios 18/164/cfe/ci/ar-s/0821/2006 y 18/164/cfe/ci/ar-s/0865/2006, de diez de mayo de esta anualidad, en los expedientes rs/0043/2006 y rs/0044/2006, respectivamente; juicio de garantías en el que se resolvió conceder la suspensión definitiva, para el efecto de que la peticionaria de garantías pueda presentar propuestas y celebrar contratos, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.?

Objeto social o del contrato: todo tipo relacionado con la construcción, diseño hidráulico, sanitario, civil, estructural, supervisión de obras, tramites relacionados con la obra, pinturas, acabados, recubrimientos industriales, anticorrosivos, epóxidos, pétreos, especiales, obra civil, obras hidráulicas, instalaciones sanitarias y eléctricas

Causa: información falsa articulo 78 fracción IV lopsrm articulo 32-d CFF

Oic responsable: esta sanción fue impuesta por el área de responsabilidades del órgano interno de control en comisión federal de electricidad, por lo que cualquier consulta o aclaración relacionada con la misma deberá dirigirse a dicha autoridad administrativa para su atención.

Responsable de la información: Lic. Salvador Alberto Nassri Valverde
Cargo: titular del área de responsabilidades
Teléfono: (55) 5229-440090519
Correo electrónico: salvador.nassri@cfe.gob.mx

Fuente: secretaria de la función pública, empresas sancionadas actualizado a diciembre de 2007.

Los datos asentados son utilizados únicamente para fines estadísticos en esta investigación, sin ningún otro motivo.

Instrumentos Jurídicos y Obra Pública	
Referencias Bibliográficas	

Referencias Bibliográficas

- ALONSO Martínez, Manuel, *“Reformas legislativas que demanda con urgencia nuestra patria”*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1981, t. 59.
- ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. III.
- ARANGIO-RUIZ, Vincenzo, *Instituciones de derecho romano*, trad. José M. Caramés Ferro, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986.
- ARGUELLO, Luis Rodolfo, *Manual de derecho romano*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1988.
- ARIÑO Ortiz, Gaspar, *La Reforma de la Ley de Contratos del Estado*, Madrid, Unión Editorial, 1984.
- BATIZA, Rodolfo, *Las Fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979.
- BEZZI, Osvaldo Máximo, *El contrato de obra pública*, 2ª. Ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982.
- BOQUERA Oliver José María, *La selección de contratistas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.
- BONFANTE, Pietro, *Instituciones de derecho romano*, trad. Luis Bacci y Andrés Larrosa, Madrid, Reus, 1965.
- BOFARULL y de Palau, Manuel, *La codificación civil en España*, Madrid, 1877.
- BUEN Lozano, Néstor de, *La decadencia del contrato*, México, Textos Universitarios, 1965.
- BELEÑA, Eusebio Ventura, *Recopilación Sumaria de todos los Autos acordados de la Real Audiencia y sala del crimen de esta Nueva España*, primera edición facsimilar, 2 Vol., México, UNAM, 1981.
- BRANDAO Cavalcanti, Themistocles, *Tratado de derecho administrativo*, Río de Janeiro, Ed. Freitas Bastos, 1944, t. II.
- CONNOLLY, Priscila, *El contratista de Don Porfirio*, Obras Publicas, Deuda y Desarrollo Desigual, 1997.
- CANALS Arenas, Jorge Ricardo, *el contrato de obra pública*, México, trillas, 1991.
- CAMUS, E. F., *Curso de derecho romano*, La Habana, Universidad de la Habana, 1941, t V.

- CERDA Ruiz-Funes Joaquín, *"Fuero Juzgo"*, Nueva Enciclopedia Jurídica Española, Barcelona, Editorial Francisco Seix, tomo X, 1971.
- CASTILLO Velasco, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, edición facsimilar de la 1ª edición, México, UNAM, 1994.
- CAYUELA Sebastián, Luis, *Los contratos de las administraciones públicas*, 3ª. Madrid, 1997.
- CANALS Arenas, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Trillas, 1991.
- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires: 1997.
- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana*, México, 1876, t. I.
- DUARTE, Isidro (*La evolución del derecho en México*, Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 4ª época, t. IV, n. 4, 1897).
- DÍAZ, Jerónimo, *"La posesión en el derecho y en la jurisprudencia mexicanos"*, Revista de la facultad de Derecho de México, México, n. 62, t. XVI, abril-junio de 1966.
- ESQUIVEL Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*,
- ESCOLA, Jorge Héctor, *Tratado integral de los contratos administrativos*, t. II.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos*. Editorial Porrúa. México: 2000.
- FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, *"Obras Públicas"*, Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1986.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge/Herrera García J. Alfonso, *Teoría y Praxis de la contratación administrativa*. UNAM, México, 2004.
- FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo (Contratos)*. México, Porrúa, 2000.
- GAYO, *Instituciones*, trad. Manuel Abellan Velasco y otros. Edición bilingüe, Madrid, Civitas, 1985.
- GIERKE, Otto Von, *Las raíces del contrato de servicios*, trad. Germán Barreiro, Madrid, Civitas, 1982.

- GARCÍA Goyena, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del código Civil español*, Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfica-Editorial, 1852.
- GONZÁLEZ Castro, Vicente, *Redacción del Código Civil de México*, Guadalajara, Impreso por Mariano Meléndez y Muñoz, 1839.
- GONZÁLES de Cosío, Francisco, *Historia de las obras públicas en México*, Secretaria de Obras Publicas, México, 1973.
- GUTIÉRREZ Rubio, Jesús. *tesis Marco legal de la Licitación de Obra Pública*, México, UNAM, 2005.
- IGLESIAS, Juan, *Derecho Romano*, Barcelona, Ariel, 1979.
- JUSTINIANO, *Instituciones*, versión española de Francisco Hernández-Tejero, Madrid Universidad de Madrid, 1961.
- JÖRS, Paúl y Kunkel, Wolfgang, *Derecho privado romano*, trad. L. Prieto Castro, Madrid, editorial Labor, 1966.
- LALINDE, Abadía, Jesús, *Iniciación histórica al derecho español*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1978.
- LAUBADERE, André de, *Traite de droit administratif*, 7a ed. Paris, 1980, t. II.
- LAMPREA Rodríguez, Pedro Antonio, *Contratos administrativos*, Bogotá, Fondo de Cultura Jurídica, 1979.
- LÓPEZ-Elías José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, Doctrina Jurídica Núm. 4, UNAM, México, 1999.
- LÓPEZ-Elías, José Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México: 1999.
- LAURET, Francois, *Principios de derecho civil*, trad. Castellana, Puebla, Pue., Editor: J. B. Gutiérrez, 1913, t. VIII.
- LUCERO Espinosa Manuel, *La Licitación Pública*, Porrúa, México, 1993.
- MANS Puigarnau, Jaime M., *Los principios generales del derecho*, Barcelona, Bosch, 1979.
- MONTHOLON, Charles Tristan de, *Recits de la captivité de l'empereur Napoléon à Ste. Helene*, Paris, 1846, t. 1.
- MACEDO, Pablo, *evolución del derecho civil*, México, Editorial Stylo, 1942.

- MANZANO Ortega Rafael Alejandro, *La Licitación Pública y otros medios para la contratación administrativa*, Breviarios Jurídicos 23, Porrúa, México, 2004.
- MO, Fernando F., *régimen legal de las obras públicas*, Buenos Aires, Depalma, 1996.
- MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, t II., t. III-A. y t. III-B.
- NAVA Negrete, Alfonso, "*Contrato de obra pública*", Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, t. II.
- OURLIAC, Paúl y Malafosse, J., *Derecho romano y francés histórico*, trad. De Manuel Fairen, Barcelona, Bosch, 1960, t. I.
- ORTIZ de Montellano, Manuel, *Génesis del derecho mexicano*. Historia de la legislación de España en sus colonias americanas y especialmente en México, México, 1899.
- PALLARES, Jacinto, *Curso completado de derecho mexicano*, México, Imprenta, Litografía y encuadernación de Irineo Paz, 1901, t. 2.
- PALLARES, Jacinto, *Historia del derecho mexicano*, México, Secretaria de Fomento, 1904.
- PETIT, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. José Fernández González, México, Editora Nacional, 1966.
- PAULO, D., *De obligationibus*, 44, 3. En: *El Digesto de Justiniano*, versión castellana de A. D'Ors y otros, Pamplona, Editorial Aranzadi, t. III, 1975.
- PLANITZ, Hans, *Principios de derecho privado germánico*, trad. Carlos Melón Infante, Barcelona, Bosch, 1957.
- RAUTENSTRAUCH, W y R. Villers, *El presupuesto en el control de las Empresas Industriales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.
- RODRÍGUEZ de San Miguel, Juan N, *Pandectas hispano-mexicanas*, edición facsimilar, México UNAM, 1980, t. I.
- ROMERO Pérez Jorge Enrique, *Contratación pública internacional*, revista de ciencias jurídicas, Costa Rica Núm. 90, 1999.
- SEMPERE y Guarinos, Juan, *Historia del derecho español*, Madrid, 1844.
- SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, t. II.
- SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Editorial Porrúa. México: 2001.

- SIERRA, Justo, *Proyecto de un Código Civil mexicano*, México, edición oficial, Imprenta de Vicente G. Torres, 1861.
- SILVERIO Guzmán Alfredo, *Cuestiones de interés vinculadas a la licitación pública*, La Ley Núm. 228, Buenos Aires, 1998.
- SOHM, Rudolf, *Instituciones de derecho privado romano*, trad. Wenceslao Roces, México, Editora Nacional.
- SOLDEVILLA, Carlos “*obras Públicas*”, Enciclopedia Jurídica Española, t. XXIII.
- TREVIÑO Moreno, Francisco J. *El fideicomiso y los proyectos de infraestructura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Federal de Electricidad.
- THIERS, Adolphe, *Historia del Consulado y del Imperio*, Barcelona, Montaner y Simón Editores, 1892.
- ULPIANO, De pactis, 2, 14, en: *El digesto de Justiniano*.
- ULPIANO, D. 27, 9, en *El Digesto de Justiniano*, t. II,
- VALLESPINOS, Carlos Gustavo, *El contrato por adhesión a condiciones generales*, Buenos Aires, editorial Universidad, 1984.
- NÉSTOR de Buen Lozano, *La decadencia del contrato*, México, Textos Universitarios, 1965.
- VALLESPINOS, Carlos Gustavo, *El contrato por adhesión a condiciones generales*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1984.
- VAN Wetter, P., *Las obligaciones en derecho romano*, trad. Agustín Verdugo, México, Imprenta “*El siglo Diecinueve*”, 1904, t. II.
- VÁZQUEZ Arrollo, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1971.
- VYNIOLÉS i Castells Miguel, *La adjudicación de los contratos públicos*, Civitas, Madrid, 1995.
- CAMARA mexicana de la industria de la construcción, *Índices del valor de la construcción*, México, 2005.

Ordenamientos jurídicos consultados

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo V, artículos 126-136, decimoctava edición, Porrúa, UNAM, México, 2004.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Jurisprudencia, principios generales del derecho y la doctrina.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas publicada el 4 de enero del 2000, con sus reformas y adiciones del 07 de julio del 2005.
- Reglamento de la Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de adquisiciones y obras públicas.
- Ley y reglamento de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.
- Ley y reglamento de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.
- Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley federal del procedimiento administrativo.
- Archivo General de la Nación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La Ley de Planeación.
- La Ley General de Deuda Pública.
- Artículo 2º transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley II, título XI, quinta partida, en Los Códigos Españoles, Madrid, Imprenta de la Publicidad, 1848.
- Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1928.
- Derechos del Pueblo Mexicano, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t, VII.
- Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, volumen 36, parte primera.
- Artículo 134 de la Constitución de la República de 1917.
- Artículo 134 constitucional reformado el 27 de diciembre de 1982.

Paginas web consultadas

- Secretaria de la Función Pública. www.funcionpublica.gob.mx
- Secretaria de la Función Publica, pagina Web: www.sfp.gob.mx

- Auditoría Superior de la Federación, pagina Web: www.asf.gob.mx
- Departamento del Distrito Federal, pagina web: www.df.gob.mx
- Secretaria de la Función Publica, <http://compranet.gob.mx>
- Secretaria de la Función Publica, www.funcionpublica.gob.mx/Sancionados
- Secretaria de Comunicaciones y Transportes. <http://cgpc.sct.gob.mx>
- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal. Normatividad de Obras Públicas: <http://www.sfp.gob.mx>
- Órgano Interno de Control de La Secretaria de la Función Pública, en la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. www.sfp.gob.mx