

301809



**Universidad del Valle de México**

30

**ESCUELA DE DERECHO**

Con Estudios Incorporados a la

Universidad Nacional Autónoma de México

2y

**EL CONTRATO DE OBRAS EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

**RUBEN JIMENEZ DURAN**

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1989



## **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 está 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.

# I N D I C E

Pág.

## Introducción.

### CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Los Contratos.                            | 1  |
| a).- Definición y Características.            | 5  |
| b).- Naturaleza Jurídica.                     | 10 |
| 2.- Los Contratos en el Código Civil Vigente. | 17 |
| 3.- Los Contratos Administrativos o Públicos. | 26 |

### CAPITULO II ORDENAMIENTOS JURIDICOS APLICABLES A LA OBRA PUBLICA

- |  |    |
|--|----|
| 1.- La Constitución Política de los Estados <u>Un</u><br><u>dos Mexicanos.</u> | 34 |
| 2.- La Ley Orgánica de la Administración Públi-<br>ca.                         | 38 |
| 3.- El Presupuesto de Egresos de la Federación.                                | 44 |

### CAPITULO III PRECEPTOS JURIDICOS ESPECIALES RELATIVOS A ESTA MATE- RIA.

- |  |    |
|--|----|
| 1.- La Ley de Obras Públicas.  | 52 |
| 2.- El Código Civil para el Distrito Federal en<br>Materia Común y para toda la República en Ma-<br>teria Federal. | 71 |
| 3.- El Reglamento de la Ley de Obras Públicas.   | 76 |
| 4.- El Reglamento Interior de la Comisión Inter-<br>secretaríal Consultora de la Obra Pública.                     | 91 |

**CAPITULO IV**  
**CRITERIOS Y DISPOSICIONES APLICABLES EN LA FORMULACION**  
**DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.**

1.- Clasificación Legal de los Contratos	97
2.- Fuentes de las Obligaciones.	98
3.- Efectos de las Obligaciones.	102
4.- Modelos de Contratos de Obras Públicas.	103

<b>CONCLUSIONES:</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA:</b>	<b>121</b>

## I N T R O D U C C I O N

Desde hace mucho tiempo, la Obra Pública ha tenido interés para toda la sociedad, en virtud de la amplia necesidad social y funciones a las que se puede destinar, y que van desde las sociales como la construcción de servicios de asistencia, las destinadas al desarrollo y esparcimiento familiar, etc., hasta las funciones políticas como instalaciones para dispositivos, dependencias y entidades administrativas así como también aquellas funciones económicas como sucede en el desarrollo de plantas productivas, sistemas de distribución de hidrocarburos, etc., y la cultural para la creación de centros de investigación, planteles de estudio, unidades de divulgación socio-cultural, entre otras actividades propias del sector público.

Todas estas funciones y otras de índole administrativas, dan una imagen de lo numeroso que son estas obras, las cuales corren a cargo de la Administración Pública Federal, quien -- realiza contratos con los particulares, esto es, personas físicas o morales que se encuentran capacitadas para llevar a cabo la obra de que se trate.

La contratación que celebran con particulares los diversos organismos y entidades federativas, debe obedecer a un --

sistema legislativo, actualizado a las necesidades del país y la vigilancia de su cumplimiento constituye una obligación -- del Gobierno Federal.

Los diversos aspectos del contrato de obra pública, -- obligan a crear para éste, un régimen jurídico separado del -- relativo a los demás contratos efectuados entre civiles, y a normalizar el procedimiento de adjudicación de obra, así como todo lo demás que constituye la relación entre el Estado y -- los particulares.

Por todo esto, el estudio del contrato de obra pública cobra un interés mayor, tanto en la parte del Derecho Adminis-- trativo como por su vinculación con la Teoría de las Obligac-- ciones, al ser el contrato la fuente principal de las mismas.

Así, el Capítulo inicial del presente trabajo se orienta hacia una breve comprensión del contrato, desde el punto -- de vista de la Teoría de las Obligaciones y de los antecedentes en el Derecho Romano, como desde las disposiciones que de la materia ha dispuesto el Código Civil.

En el Segundo Capítulo se realiza una revisión de todos los apuntes que en materia de obra pública ha estableci-- do el Gobierno Federal, desde las bases constitucionales de --

la misma, hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, realizando un breve recuento de los criterios económicos verificados dentro del presupuesto de Egresos de la - Federación.

El Tercer Capítulo es una revisión más amplia de la legislación relativa a la obra pública y en particular a la -- contratación de estas.

Se analizan las leyes y reglamentos específicos de la - materia, tales como la Ley de Obras Públicas y su Reglamento correspondiente, así como el Reglamento de la Comisión Intersecretarial de Obras Públicas y el mismo Código Civil, estudiándose todos ellos de una manera concreta y general; pero principalmente las respectivas sobre la contratación y ejecución de las obras.

El Cuarto Capítulo recoge de la Teoría de las Obligaciones, algunos aspectos aplicables al Contrato de Obras Públicas, dándose los defectos y fuentes de las obligaciones contractuales; además, se clasifica de acuerdo con la Ley a - los contratos y se proporcionan algunos de los modelos de -- obra pública.

Por último, en nuestras aportaciones definimos nuestras inquietudes en cuanto a la materia de los contratos de obras públicas, toda vez que es un concepto derivado de la realidad administrativa del Estado Mexicano que tiende adecuarse dentro de los avances de la ciencia relacionada con el Derecho Administrativo.

Es por ello, que al intentar una pequeña aportación a dicho avance, solicito al H. Jurado que al calificar el presente trabajo de Tesis, sea benévolo en su determinación al no encontrar una solución perfecta a los argumentos planteados, considerando desde luego la buena fe y mi humilde espíritu de superación académica.

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES HISTORICOS.**

# C A P I T U L O I

## ANTECEDENTES HISTORICOS

### 1.- DE LOS CONTRATOS

Para entrar en el estudio primeramente del contrato en general, es indispensable volver la vista hacia donde se presentaban los primeros actos jurídicos, por lo que daremos un panorama de como se llevaban a cabo la celebración de los diversos contratos en la época del imperio romano, ya que es considerado por la teoría de las obligaciones al contrato como la fuente principal de las mismas.

Surge en la época romana, el desarrollo del derecho, - sin embargo los romanos no dieron una definición de contrato.

"En el fondo de todo contrato se encuentra una convención o pacto, esto es, el consentimiento de dos o más personas: como fin de este convenio la creación de una obligación: finalmente, es necesario que el legislador haya sancionado - ese pacto con una acción y como consecuencia, es necesario - que lo haya nominado, con esta base podemos dar una defini--

ción de contrato diciendo que es una consecuencia destinada a crear obligaciones que ha sido sancionada y nombrada por "el derecho civil". (1)

Dentro de la clasificación que de los contratos tenían los romanos encontramos los siguientes:

a) Nominados

En el grupo de estos contratos encontramos, según su manera de perfeccionarse, cuatro clases:

- Los contratos formados verbis:

Constituyen las formas de contratos más antiguas que conocieron los romanos, son esencialmente formales y las palabras solemnes son los que lo perfeccionan. (2)

- Los contratos formados litteris:

Son aquellos que se perfeccionan por ciertas palabras escritas establecidas por la tradición, son escasas las fuentes que se refieren a ellas. (3)

---

(1) Bravo González y Bialostoski Sara.- Com. de Derecho Romano, pág. 99, México, D. F. 1978.  
(2) Bravo González y Bialostoski Sara.- op. cit. pág. 119  
(3) Op. cit. pág. 168

- Los contratos formados re:

Son aquellos que se perfeccionan cuando al acuerdo de las partes sigue la tradición de la cosa, hecha por el que se hace acreedor al que se obliga. (4)

- Los contratos consensuales:

Son aquellos que se perfeccionan con el mero consentimiento (nudo consensu), es decir, que no requieren de forma alguna, verbal o literal o de datio rei. (5)

b) Innominados

"Son contratos innominados aquellos convenios que no coincidiendo con ninguno de los contratos tipificados, se perfeccionan con el cumplimiento de una de las partes, es decir que a partir de que una parte ha realizado su prestación a favor de la otra, esta queda obligada a cumplir; de lo contrario la primera tendrá una medida procesal para exigirle la contraprestación convenida". (6)

---

(4) Ibidem pág. 127

(5) Ibidem pág. 176

(6) Ibidem pág. 193

Los contratos innominados se clasifican en cuatro distintas figuras:

- Doy para que des (do ut des), cuando ambas prestaciones tienen por objeto transmitir la propiedad de una cosa.

- Doy para que hagas (do ut facias), cuando una de las prestaciones consiste en la transmisión de la propiedad y de la otra se espera determinado comportamiento.

- Hago para que des (facio ut des), cuando se presenta el supuesto inverso al anterior.

- Hago para que hagas (facio ut facias), si ambas contraprestaciones tienen como objetivo un facere.

Además de estos contratos nominados e innominados, debemos mencionar los "pactos" se parecían en todo a los contratos, sobre todo desde que la introducción de los contratos consensuales demostró que la forma no era un elemento indispensable de los contratos. (7)

---

(7) Ibidem pág. 194

Gozaba de eficacia procesal; ya por incorporarse a un auténtico contrato de buena fe, ya por intervención pretoria o en virtud de una decisión imperial. Sin embargo, los juristas romanos no querían clasificarlos como "contratos", no pueden olvidar que siempre se trataba de "parvenus", de pactos originalmente nudos que hacia muy poco tiempo habían sidopromovidos a rango de pactos vestidos. (8)

Como podemos observar y concluir el derecho romano fue formalista en materia contractual, ya que el contrato surgia por el cumplimiento y la observancia de cierta formalidades.

a).- Definición y caracterfstica.

Realizando un análisis del contrato encontramos que etimológicamente proviene del latín "CONTRATUS" que significa - estrechar, unir, pactar esta misma voz en derivación de "CONTRAHO" que entre otras varias asepciones se le otorga la de juntar o reunir.

---

(8) Margadan S. Guillermo Fioris.- El Derecho Privado Romano, págs. 382 y 383

A partir de esta idea podemos darnos cuenta de la importancia de su estudio desde distintos puntos de vista; su análisis en derecho adquieren día a día mayor interés debido al elevado número de contratos existentes, los cuales celebramos aún sin darnos cuenta de ello al adquirir una vivienda, el préstamo de un objeto o de dinero por parte de una persona, la compra de alimentos, al desempeñar una actividad remunerable, etc., son más de un ejemplo de los contratos en que llegamos a intervenir directamente.

Surgen diversos problemas a partir de esta distinción que no es del todo clara y a la que la doctrina a criticado desde diversos puntos de vista una opinión que aporta luz al problema es la del Lic. Luis Muñoz que se conforma con las siguientes palabras "a nuestro modo de ver, deben llamarse convenciones y no contratos, ciertos negocios jurídicos bilaterales de contenido personal, como son los esponsales, el matrimonio, etc., para evitar así confusiones, ya que el contrato no es el único negocio bilateral que contempla las legislaciones y, como se sabe; es negocio de contenido patrimonial".

(9)

La Enciclopedia Jurídica Omeba que a la letra dice: el -  
"Contrato se determina bajo los siguientes términos:

---

(9) Muñoz Luis, Teoría General del Contrato, Cárdenas Edit. México 1973, pág. 2

"Es un acto jurídico bilateral, formado o constituido - por el acuerdo de dos o más voluntades sobre un objeto jurídico de interés común, con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho". (10)

El maestro Rafael de Pina, nos da un panorama generalizado de lo que es el contrato y manifiesta lo siguiente: (11)

"El contrato es una institución jurídica que excede límites de la esfera de lo civil, el contrato civil no es desde luego, la manifestación única de lo contractual, ni siquiera la más importante, existen además de lo contratos civiles, - los administrativos, (que más adelante haremos alusión de - ellos) y otra gama muy extensa de lo que es el contrato".

Por consiguiente antes de entrar en el estudio de los - contratos civiles, debemos procurar formular un concepto de - contrato que nos permita abarcar esta institución en un sentido unitario.

Esta idea del contrato comprende, desde luego no solo - a los civiles sino también a todos aquellos a los que hemos - hecho alusión anteriormente, sin olvidar tampoco la variedad

---

(10) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Drisicill Editores Buenos Aires 1979, pág. 120

(11) Rafael de Pina, Derecho Civil Mexicano, pág. 264, 265.

extraordinaria de tratados y convenios internacionales cuya naturaleza contractual es considerado por todos como evidente.

Una concepción moderna del contrato lo considera, no solo como acto jurídico, sino también como norma jurídica individualizado, el maestro Rojina Villegas citado por el Lic. Rafael de Pina, censura a este respecto que la doctrina civilista se haya preocupado del estudio del contrato como acto jurídico y le llama descuidado totalmente el análisis del mismo como norma jurídica individualizado. (12)

A semejanza del Código Civil que en sus artículos (1792 y 1793) distingue entre convenio y contrato pues considera a éste la especie y aquél el género, a semejanza de sus antecedentes en el Código Civil francés que distingue la convención o acuerdo de voluntades, que es el género, del contrato que es el acuerdo de voluntades para dar nacimiento a una obligación. A manera de ejemplo, observa Pothier citado por el maestro Sánchez Meda Ram6n, cuyas ideas inspiraron en gran parte a dicho ordenamiento, que hay acuerdo de voluntades y no de contrato.

---

(12) Op. cit. 266

La denominación de acuerdo dada por el Código Civil -- italiano constituye una expresión no feliz según Messineo -- por que en el artículo 1321 del mencionado cuerpo legal "el acuerdo se identifica con el concepto mismo de contrato siendo preferible hablar al respecto de consenso, que tiene a su favor la tradición y que denota mejor el elemento en cuestión". (13)

El Código Civil español en su artículo 1254, se puede deducir una definición del contrato como acto jurídico en -- virtud del cual una o varias personas conscientes en obligarse respecto de otra u otras, dar alguna cosa o prestar algún servicio.

"A nuestro entender, la afirmación de que la distinción entre convenio y contrato no tiene más que un interés terminológico, fundada en que las mismas reglas se aplican a los unos y a los otros, no autoriza, ciertamente, para negar el interés práctico de la distinción, por lo menos mientras subsista legalmente, pues los fundamentos que ha tenido para formularla el legislador y el criterio correspondiente para su interpretación han de ser en los casos concretos los que permitan establecer si nos encontramos frente a un convenio

---

(13) Ramón Sánchez Medal, De los Contratos Civiles, Editorial Porrúa.

o un contrato". (14)

Otra aportación a la definición de convenio y contrato es la del Lic. Ernesto Gutiérrez y González y que ha nuestro modo de ver es la más acertada y la conceptúa de la siguiente manera:

El convenio tiene "funciones de crear, transferir, modificar o extinguir, sin embargo considera una figura más -- que ninguno de los autores que hemos mencionado, han hecho -- alusión de ella, y que puede realizar y realiza una función más que es la de conservar esos derechos y obligaciones. (15)

b).- Naturaleza Jurídica.

El estudio jurídico del contrato parte desde considerar la naturaleza del mismo, y como tal existen dos interpretaciones propuestas: el contrato como norma jurídica y como acto jurídico. Desde el punto de vista de la Teoría de las obligaciones, el contrato es un acto jurídico y como tal se analizan sus elementos esenciales y de validez, como hemos hecho en el inciso anterior, Ahora bien, su interpreta-

(14) Rafael de Pina, Derecho Civil Mexicano, pág. 266.

(15) Gutiérrez y González, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones,.- Editorial Lagiva pág. 182

ción como norma jurídica equivale a explicar los diferentes ámbitos del contrato, que de acuerdo con la doctrina son cuatro, aplicados a todo tipo de norma jurídica:

- Material;
- Temporal;
- Espacial, y
- Personal.

#### 1. Ambito Material

Se ha generalizado el punto de vista por el cual se estima que aún cuando el legislador no contemple un límite hacia los contratos, existen ciertas materias sobre las cuales no se deja libertad contractual. Por ejemplo, la ciudadanía, el estado civil de las personas, la nacionalidad. - "Aún cuando a priori pudiéramos considerar que el contrato como norma puede recibir todos los aspectos de la conducta de los contratantes, hay, sin embargo, cuestiones de interés general que por razones de política legislativa deben sacarse de ese ámbito material; deben escapar al principio de la autonomía de la voluntad". (16)

---

(16) Rojina Villegas, Rafael, op. cit., páq. 189.

## 2. Ambito Temporal del Contrato

Como norma jurídica, el contrato tiene un período de validez en cuanto al tiempo, es decir, existe un momento en que inicia su vigencia y tiene una duración limitada por su propia naturaleza. El caso de los contratos es similar a la vigencia de la ley, pues se inicia con la nolicitación y finaliza con la aceptación, pudiendo haber entre cada una de estas etapas otras intermedias, de acuerdo con la naturaleza de cada contrato en particular.

## 3. Ambito Espacial

"Como los contratos son normas que rigen la conducta de los contratantes, independientemente de cierta limitación espacial, los contratos válidamente celebrados, no tienen validez referida sólo a un territorio estatal; su alcance en este sentido es extraterritorial... podrá siempre y en todo caso tener fuerza obligatoria en todo el globo". (17)

No obstante, se presenta el problema de considerar la norma contractual en su aspecto de validez en estados distin

---

(17) Idem, pág. 195.

tos, recurriéndose entonces a los principios de la lógica y el derecho pertinente en cada problema, por ejemplo, la aplicación del Derecho Internacional para definir la validez de un contrato celebrado telefónicamente entre partes que se encuentren en países distintos, revisándose las legislaciones en cada estado y buscando un criterio ecléctico y que satisfaga el derecho.

#### 4. Ambito Personal de los Contratos

Desde el Derecho Romano, se ha aceptado por válido el principio de que el contrato sólo surte efectos entre las partes, y por consecuencia, los terceros no pueden ser ni beneficiados ni perjudicados. "Se considera que el alcance del contrato es limitado a las partes debido a que éstas están facultadas por el ordenamiento jurídico para elaborar su propia regla de conducta a terceros". (18)

A pesar de esto, un contrato puede beneficiar a un tercero, y para explicar este hecho se han propuesto dos teorías: la Clásica, que explica que es el propio contrato la fuente de derechos del tercero, estando en él la aceptación

---

(18) Idem, pág. 199.

o negación de ese beneficio; y una segunda teoría, que explica este beneficio como un acto unilateral, es decir, lo que favorece al tercero es una declaración unilateral de voluntad que se hace a propósito de un contrato entre el prolicitante y el aceptante. Esta última teoría es la que ha admitido el Código Civil del Distrito Federal.

Existen ciertos principios generales o comunes a todos los contratos y, que deben señalarse al estudiar al contrato como fuente de obligaciones. Entre los principales apuntamos los que siguen:

Principio de Posibilidad. "Todo contrato para que pueda válidamente celebrarse, debe tener un objeto físico y jurídicamente posible". (19)

Principio de Veracidad. No debe existir un error de voluntad de las partes, la cual deberá manifestarse en forma cierta.

Asimismo, se distinguen tres principios fundamentales para la vigencia de todo contrato:

(19) Rojina Villegas, op. cit., pág. 235.

Principio de la Relación Jurídica Fundamental. "En todo contrato hay una relación jurídica fundamental que contiene en potencia todas las relaciones fundadas". (20)

Principio de la Buena Fe. "Los contratos no solamente obligan expresamente a lo pactado, sino a todas las conse- -cuencias que se derivan de la buena fe, de uso, de la equi--dad y de la ley". (21)

Principio de Cooperación. Dado que el contrato puede -entenderse como una relación entre dos patrimonios, debe necesitarse para su vigencia una cooperación patrimonial.

Al tratar de lograr el equilibrio entre las prestaciones recíprocas entre las partes del contrato bilateral, se -han adoptado diversas formas de concebir la justicia dentro de este instrumento jurídico.

Dentro de nuestro Código Civil Distrital, se han adop-tado dos sistemas de justicia igualitaria:

- a) La justicia individual y correctiva.
- b) La justicia colectiva y preventiva.

---

(20) Ibidem.

(21) Ibidem.

El primero de estos sistemas se basa en la corrección del desequilibrio que puede haberse provocado por un interés excesivo de alguna de las partes; para ello, existen medidas que van desde la nulidad absoluta del contrato hasta una reducción de la obligación de la parte afectada. En ese sentido se inclinó el legislador al redactar el artículo 17 del Código, el cual dice:

Artículo 17. " Cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho de pedir la rescisión del contrato, y de ser ésta im posible, la reducción equitativa de su obligación."

El derecho concedido en este artículo dura un año. (22)

El otro sistema de justicia se basa en el "establecimiento de leyes imperativas o de interés social o de orden público, tendientes a proteger a la parte débil, pero no a éste o aquél contratante individual en un concreto y particular contrato, sino a toda la masa y categoría de personas que celebren un determinado contrato considerado en abstracto". (23)

---

(22) Sánchez Meda, op. cit., pág. 8.

(23) Artículo 17 del Código Civil Vigente.

De igual manera que en el anterior sistema de justicia, en nuestro Código se especifican varios artículos tendientes a devolver el orden y equilibrio entre ambas partes.

A este respecto, pueden consultarse los artículos 2311 (de la compraventa), 2431-2433 (del arrendamiento), 2608 (de la prestación de servicios profesionales), y varios más, que forman el conjunto de disposiciones judiciales para el mantenimiento del equilibrio en los contratos.

## 2.- Los Contratos en el Código Civil vigente.

Ahora bien, tomando en cuenta que los elementos del contrato se encuentran divididos en dos clases: existencia y de validez (artículos 1794 y 1795 del Código Civil).

Elementos de existencia:

a).- Consentimiento

Siguiendo a Rojina Villegas el cual dice que el consentimiento es la pluralidad de individuos que presume una pluralidad de voluntades, las cuales deben exteriorizarse para su expresión y conocimiento mutuo. (24)

Existen dos voluntades que intervienen en el contrato una voluntad dispuesta a adquirir o transmitir un derecho o una obligación, o bien modificar una situación jurídica -- existente con anterioridad la cual recibo la oferta y que -- se encuentra dispuesta a pactar con ella, la cual se denomina aceptante.

El consentimiento puede tomar dos formas: en forma expresa cuando se hace palabra, por escrito o por signos claros e inequívocos, y en forma tacita cuando se infieren de hechos reveladores de la voluntad y que presuponen a tal -- consentimiento.

El consentimiento puede entenderse como voluntad del deudor o proponente para obligarse, y entonces se necesita que la voluntad sea clara, precisa, real y que exteriorice en la forma explicada anteriormente (expresa o tacita). (24)

---

(24) Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil - Tomo IV, Teoría de las Obligaciones.- Editorial Porrúa, S.A., México 1982, pág. 238.

También se entiende el consentimiento en el sentido de que es un acuerdo de voluntades y para este efecto, se requiere para su existencia de una coincidencia entre dos voluntades, dado que sus opiniones deben llegar a concordar de manera que no contravena el principio de la veracidad, del cual más adelante abordaremos, la no coincidencia de voluntades ocurre en los casos en que surgen errores, de los que se distingue el llamado error obstáculo o error sobre el objeto cosa del contrato, y que Rojina Villegas distingue como "error destructivo de la voluntad" el cual impide que se forme el consentimiento, ya que impide el acuerdo y recae en la naturaleza del contrato e identidad del objeto, ejemplo cuando un comprador cree adquirir una finca y el vendedor creyó referirse a otra. También existe el error que simplemente vicia la voluntad, y que "recae en los móviles, pero no sobre el motivo determinante", siendo indiferente para la validez del contrato.

Pero si es contrato por el error sufrido y no por otra causa, entonces hay un vicio del consentimiento que trae consigo la nulidad del contrato, un error más definido por el ilustre Jurisconsulto es el error indiferente para la validez, el cual recae sobre los móviles de carácter secundario careciendo de importancia para la validez del contrato. (25)

---

(25) Ibidem, pág. 239

Existe además el error "in negotio", o error sobre la - clase de contrato que se celebra, v. gr., al recibir una suma de dinero en la creencia de que es por concepto de donación, pero el ofertante creyó aportarla en mutuo.

El Código Civil, en su artículo 1812 que a la letra dice y especifica que no es válido el consentimiento bajo las - condiciones mencionadas las cuales son por error, si ha sido arrancado por violencia o sorprendido por dolo.

b) Objeto materia del Contrato

El objeto directo del contrato, de acuerdo con la defi nición legal derivada del Código Civil, es "la creación o - transmisión" de obligaciones o derecho (sean estos reales o personales) (26) usualmente la doctrina se ha referido con este término al objeto de la obligación creada por dicho ob- jeto, y entonces recurrimos al Código Civil nuevamente para encontrar dicho objeto indirecto, el artículo 1824 que a la letra dice: son objeto de los contratos:

- La cosa que el obligado debe dar.
- El hecho que el obligado debe hacer o no hacer.

---

(26) Sánchez Medel, Ramón, De los Contratos Civiles, Editorial Porrúa, S. A., México 1974, pág 36 sigs.

El referido Código utiliza una terminología particular para referirse a cada uno de estos tipos de objeto, denominándoles objeto-cosa del contrato, el cual debe: (27)

- Existir en la naturaleza;
- Ser determinada o determinable en cuanto a su especie, y
- Estar en el comercio.

En cuanto al hecho objeto del contrato, puede consistir en una acción o en una omisión, lo que se desprende de la misma clasificación especificada arriba.

c).- Capacidad de las partes

Para que tenga validez un contrato, deberán tener capacidad ambas partes, siendo capaces todas las personas no exceptuadas por la ley (artículo 1798 del C.C.) La capacidad de ejercicio para contratar es "la aptitud reconocida por la Ley en una persona para celebrar por sí misma un contrato". De ello se infiere que un incapacitado carece de representación, pues de acuerdo al artículo 1800, el que es débil para contratar puede hacerlo por sí o por medio de --

---

(27) Art. 1825 del Código Civil vigente.

otro legalmente autorizado. La incapacidad natural o legal está contenida en el artículo 450 del citado Código.

d).- Ausencia de vicios del consentimiento

Aún bajo la existencia de consentimiento, puede ser deficiente y a consecuencia ser inválido si existe falta de conocimiento o falta de libertad, lo que sucede cuando al efectuarse el acto existe en alguna de las partes un vicio efectivo de la inteligencia (error o dolo) o un vicio que recaiga en la voluntad (violencia) o en ambas facultades (lesión). Por dolo en los contratos, el Código Civil define que es "cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él alguno de los contratantes" (artículo 1815). En cualquier caso, el Código Civil Distrital prevé la nulidad del acto (artículo 2228).

e).- Licitud del objeto, motivo o fin del contrato

El fin o motivo determinante de la voluntad de los contratos no debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres, como lo señala el artículo 1831, -

así como también el objeto-hecho del contrato no debe ser ilícito, en conformidad al artículo 1830 del Código Civil.

f).- Las formalidades

Por lo general, los contratos no requieren cumplir una forma especial para existir. En los contratos civiles, cada uno se obliga en la manera y términos que parezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato sean exigidas formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley (artículo 1832).

Si la ley exige forma a un contrato, éste no será válido en tanto no la cumpla, pero si la voluntad de las partes para celebrarlo consta de manera fehaciente, cualquiera de ellas puede exigir que se dé al contrato forma legal, en arreglo al artículo 1833 del Código Civil Distrital. La falta de forma causa nulidad, como lo especifica el artículo 2228 de la misma ley.

Aunque existen varios criterios para clasificar a los contratos, nosotros nos limitaremos en el presente trabajo a mencionar la utilizada por la ley, la cual los clasifica en

unilaterales y bilaterales, de acuerdo al origen de las obligaciones, definiendo en los artículos 1835 y 1836 cada uno:

- Unilaterales. Es cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada.
- Bilaterales. Las partes se obligan recíprocamente.

También divide el contrato en oneroso, cuando se estipulan provechos y gravámenes recíprocos; y gratuito, cuando el provecho es solamente de una parte (28). Por último - distingue el contrato oneroso comutativo, si las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde celebrado el contrato, de forma que puedan apreciar de inmediato el beneficio o la pérdida causada por éste, del contrato oneroso - aleatorio, cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida sino hasta la realización de ese acontecimiento (29).

El contrato termina anormalmente por invalidez si se cae en alguna de las siguientes situaciones generales:

---

(28) Art. 1837 del Código Civil Vigente  
(29) Art. 1838 Ibidem.

- Nulidad absoluta debida a una deficiencia inicial - en alguno de los elementos del contrato.
- Nulidad relativa, producida por falta de forma (en el caso de que la requiera la ley).
- Inexistencia, cuando carece de las condiciones mínimas para su validez.
- El incumplimiento de la condición resolutoria, lo - cual pone fin al contrato por cumplimiento de las - obligaciones pactadas.
- Desistimiento de las partes, cuando en común acuer- do la dejen de seguir a efecto.

Doctrinalmente, se les ha denominado a cada cual de la manera siguiente:

"La que se origina de una causa de nulidad absoluta, - acción de nulidad; la que se origina en una causal de nulidad relativa, acción de rescisión; la que se origina en una condición resolutoria, acción de resolución. Finalmente, el desistimiento voluntario de las partes recibe el nombre de - mutuo disenso. (30)

(30) Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, A. C. Manual de Derecho Privado. Editorial Jus. México, 1985, pág. 65.

3.- Los Contratos Administrativos o Públicos.

"El contrato administrativo es definir como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la administración pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general o en particular relacionada con los -- servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho, sobre las bases de un régimen exorbitante del estado". (31)

Para Marcel Waline citado por el maestro Serra Rojas: - "El contrato administrativo es el negocio bilateral que el - estado realiza con una o varias personas, privadas o públi- cas, con el propósito de utilidad pública, para construir mo- dificar o extinguir una vinculo patrimonial o económico regu- lado por leyes de interés público". (32)

Asimismo la jurisprudencia ha definido el contrato admi- nistrativo en los siguientes términos:

Son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista u ocasión del funcionamien-

(31) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II, pág. 489, México, D. F. 1981.

(32) Ibide.

to del servicio público, y para los cuales la administración ha manifestado su intención de adoptar el régimen de derecho público, de preferencia al régimen de derecho privado, esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del contratante o en funcionamiento del servicio.

Como se desprende del análisis de las anteriores definiciones, observamos la importancia que se le da al concepto "servicio público", situación de gran importancia debido a la opinión de varios autores que consideran que la exigencia del servicio público dentro de los contratos administrativos es fundamentalmente básico.

#### Elementos

El Doctor Serra Rojas (33) nos dice que se pueden clasificar de la siguiente manera los elementos del contrato administrativo, de acuerdo con Miguel Angel Berlatz.

---

(33) Serra Rojas Andrés, op. cit., pág. 496

I. Elementos esenciales: a) sujeto, b) competencia y capacidad, c) consentimiento, d) forma, e) objeto, f) causas, y g) régimen jurídico especial.

II. Elementos de validez: a) plazo, b) conmutabilidad, c) intransferibilidad, d) licitación, e) garantías, f) sanciones.

#### Elementos existencia

a) Sujeto: la administración pública debe ser una de las partes en los contratos administrativos, con sus poderes y privilegios y por la otra uno o varios particulares.

b) Competencia y capacidad: el órgano administrativo debe ser competente estar facultado por la ley para la celebración de contratos que satisfagan sus necesidades de interés público o general.

c) Consentimiento: es la manifestación de la voluntad para lograr un acuerdo, en el contrato administrativo el con

sentimiento debe ser expreso.

d) Forma: la ley es quien señala en cada caso la forma que deberán tener estos contratos siendo la forma escrita esencial para la existencia de un contrato administrativo.

e) Ojeto: es el propósito de las partes para generar los derechos y obligaciones.

f) Causa: es el fin en vista del cual una persona se obliga frente a otras, y dentro del contrato administrativo tiene gran relevancia, ya que la causa o motivo es el interés público.

g) Régimen jurídico especial: es a través de su cláusulado reglamentario como la ley asegura el interés general.

#### Elementos de validez

a) Plazo de acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar se fijan los plazos ya que estos pueden ser breves o amplios.

b) Conmutabilidad: se clasifican como contratos conmutativos, porque los provechos y gravámenes de las partes son ciertos y conocidos desde su celebración sin embargo pudiese surgir situaciones o acontecimientos que variaran las condiciones pactadas.

c) Intransferibilidad: en principio se prohíbe el -- transferir el contrato a otras personas, pero pueden existir excepciones, como que la ley autorice o que se haya pactado desde un principio en forma expresa.

d) Licitación: es un procedimiento legal y técnico -- que permite a la administración pública conocer quienes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, -- prestar servicios públicos o realizar obras.

e) Garantías: Es un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas y la administración puede exigir las señaladas por la ley o las pactadas en el contrato.

De lo que se ha expuesto, concluiremos que el contrato administrativo, si es un contrato, porque para su existencia,

se necesita cumplir previamente con elementos esenciales y - de validez, correspondiendo a los primeros, entre otros, el objeto y el consentimiento, que también son esenciales en - los contratos regidos por el derecho privado; necesitándose además un acuerdo de voluntades para la creación de derechos y obligaciones.

Criterios que distinguen el contrato administrativo - del contrato civil.

"No basta que el estado intervenga para que se califique la naturaleza jurídica del contrato, debemos buscar otro elemento que sirva para distinguir las dos categorías en que la doctrina más generalmente aceptada agrupa los contratos - que el estado celebra: contratos civiles y contratos públicos o administrativos". (34)

El criterio para hacer la distinción entre esas dos -- categorías es la de las más discutidas e imprecisa, pues varía desde la equiparación sustancial de las dos clases de -- contratos, con solo diferencias de carácter formal o externo hasta la negativa de que el llamado contrato administrativo sea realmente un verdadero contrato. (35)

(34) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, pág. 397, México, D.F. 1982.

(35) Ibidem.

Por ejemplo para León Duguit citado por el maestro Serra Rojas: "No hay diferencia en cuanto al fondo entre contrato civil y un contrato administrativo, porque en sus elementos intrínsecos un contrato tiene siempre los mismos caracteres y los mismos efectos por lo que no puede aceptarse una forma nueva de contrato administrativo.

Existen diferentes doctrinas acerca de la diferenciación de los contratos privados celebrados por la administración pública y los contratos administrativos.

1. Una corriente afirma que los contratos administrativos, la administración pública obre como poder, en tanto que en los contratos privados actúa como simple persona jurídica.

2. Otra corriente sostiene que la administración pública al celebrar contratos administrativos, se basa en una desigualdad jurídica de las partes contratantes, es decir, - que se encuentra en un plano de superioridad teniendo en el contrato, sin que la parte contratante pueda discutirlos, en cambio, en los contratos privados, la administración pública si se encuentra en un plano de igualdad con su contratante.

3. Una tercera corriente afirma, que la diferencia de régimen a que se encuentran sometidos, estas dos clases de contratos se deben al objeto de los mismos en los contratos administrativos, el objeto siempre lo constituirá una obra pública o un servicio público, en tanto que en los contratos privados, el objeto puede ser de cualquier otra naturaleza.

4. Otra más afirma que el régimen jurídico al que se encuentran sometidos los contratos celebrados por la administración pública, depende de la voluntad de las partes.

5. Por último, se ha afirmado que la diferencia en cuanto al régimen a que se encuentran sometidos los contratos privados celebrados por la administración pública y los contratos administrativos, se encuentra en la finalidad que persiguen; en los contratos administrativos, la finalidad es la de proporcionar una utilidad pública, mientras que en los contratos privados, la finalidad que se persigue es netamente privada.

## **CAPITULO II**

### **ORDENAMIENTOS JURIDICOS APLICABLES A LA OBRA PUBLICA.**

CAPITULO II

ORDENAMIENTOS JURIDICOS APLICABLES A LA OBRA PUBLICA.

1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El fundamento jurídico en el cual se analizan los criterios para reglamentar todo lo concerniente a la materia de obra pública, se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en nuestra máxima carta jurídica donde se desprende la importancia de emitir una ley orgánica y su reglamento correspondiente, con el objetivo de regular las instancias productivas del estado en concordancia con la necesidad de la ejecución de obras públicas diversas, una de las disposiciones más importantes que tiene el ejecutivo de la nación, está contenida en el artículo 89 fracción I, ya que lo posibilita a crear instancias necesarias convenientes para su ulterior evolución, dicha fracción determina la facultad del Presidente, de implementar las ordenaciones jurídicas requeridas para el ejercicio de las funciones gubernamentales, de esta facultad constitucional precisamente, se valió el Presidente para establecer la Ley de Obras Públicas, como al principio de la misma lo señala.

Otro antecedente primordial en materia de contratación está contenido en el artículo 5° de la Carta Magna, el cual establece la libertad contractual como una garantía individual, dentro de los párrafos quinto, sexto y séptimo del -- precepto en cuestión.

Por otra parte, el artículo 134 párrafo 2, de la Constitución denominado como de las prevenciones generales, es la piedra angular de toda la legislación en materia de obras públicas.

El contenido del artículo mencionado a la letra dice: - "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 eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados". (36)

"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 libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar el estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes". (37)

---

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
(37) Idem

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecen 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". (38)

Como queda claro, en la parte final de este párrafo -- transcrito en donde se hace necesaria la creación de una Ley capaz de asumir los requerimientos de control, programación y planeación de las obras públicas para el buen manejo de -- los recursos destinados a la administración pública federal.

En comentario al artículo 134 del mencionado ordenamiento, es necesario que la dependencia contratante, así como el contratista, gocen de una excelente reputación para evitar -- que ambas partes contraigan compromisos de índole personal, independientemente que no existan compadrazgo, amiguismos, -- etc., que lleguen a viciar el espíritu de dicho precepto.

2.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En esta Ley, donde el Gobierno Federal manifiesta la política estadual del Estado Mexicano, nace de la propia necesidad de conseguir la regulación y el control de las empresas públicas de manera especial, hacia la creación y funcionamiento de las mismas y de una forma integral a partir de una disposición constitucional, de este modo, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto por el cual se promulgaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 22 de diciembre de 1976.

El Decreto en cuestión tiene sus bases en el artículo 90 Constitucional, que a la letra dice: "Las Leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención -- del Ejecutivo Federal en operación.

Tiene sus antecedentes en la "Ley de Secretarías de Estado" de 1917 y la "Ley de Secretarías y Departamentos" de 1935.

En la Ley Federal quedó integrada tanto la Administración Pública Centralizada como a la paraestatal, toda vez -- que en su artículo lo establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, distinguiendo para tales rubros los siguientes:

- Administración Pública Centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamento Administrativos y la Procuraduría General de la República.

- Administración Pública Paraestatal: los organismos - descentralizados, empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La Ley Orgánica se integra por 56 artículos permanentes y 6 artículos transitorios, aquellos distribuidos en tres títulos y cuatro capítulos.

Los títulos se denominan: "De la Administración Pública Federal, de la Administración Pública Centralizada y de la Administración Pública Paraestatal".

Así, los principios de la política estadual de la Administración Pública Federal en nuestro país, se encuentra en-

marcado dentro del título primero, que comprende los artículos 1 al 9; el título segundo tiene las disposiciones generales de toda la Administración Pública Centralizada distribuidas en 16 artículos, y posteriormente, el capítulo II fija la competencia de cada una de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

Así tenemos que el artículo 32 del ordenamiento antes mencionado, establece a la Secretaría de Programación y Presupuesto:

....."

V. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolo compatible con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional.

VI. Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registro que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los presupuestos de egresos.

....."

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

Como queda claro, la Secretaría de Programación y Presupuesto fijará la administración de recursos en materia de -- obras públicas, de acuerdo con la política vigente dentro de la administración gubernamental y en concordancia con los li neamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, - de manera que los aspectos del Gasto Público destinados a la construcción, modificación y mantenimiento de las instalacio nes y bienes muebles de la Administración Pública Federal, - permitan cumplir con la política de austeridad establecida - para subsanar el problema de la crisis económica que actualmente padece el país.

En estrecha relación con lo anterior, se encuentran los siguientes conceptos normativos.

Artículo 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que señala que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

....."

VIII. 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 dispo

siciones, en materia de: sistemas de registros y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, arrendamientos, conservación, uso, destino, -- afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

....."

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emita. (39)

Basicamente, en las actividades desempeñadas por estas dos Secretarías de Estado se encuentran contenidas todas las funciones que en materia de obra pública rige en nuestro -- país.

Así, el artículo 37 a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en sus fracciones VI y VII del mencionado instrumento compete las siguientes:

(39) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S. A., México 1988, pág. 24.

....."

VI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, dictar normas técnicas, - autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación - por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias.

VII. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no esten encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parque públicos cuya construcción o conservación este a cargo del Gobierno Federal.

### 3.- Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, como ya hemos visto, que una de las funciones de la

Secretaría de Programación y Presupuesto es el proyectar y -  
calcular los Egresos de la Federación, presentando este últi  
mo a consideración del Presidente de la República.

De conformidad con esta disposición, la Secretaría pre-  
sentó al Ejecutivo de la Nación la iniciativa de Decreto y -  
la exposición para el Presupuesto de Egresos e Ingresos de -  
la Federación destinado al año de 1989.

En la exposición de motivos e iniciativa de Decreto, se  
estableció que, las metas, asignaciones y prioridades del -  
proyecto derivan de la política de la actual administración  
y los programas sectoriales a mediano plazo. Asimismo, -  
identifica los objetivos del presente proyecto, entre los -  
que para fines de nuestra investigación destacan:

- Asegurar la prestación y ampliación de bienes y ser-  
vicios básicos con un claro propósito de mejoramiento social  
y de protección al salario de los trabajadores.

- Mantener de manera estricta el orden y la disciplina  
en el ejercicio del Gasto Público.

Como una continuación a la política establecida por la administración en cuanto al Gasto Público se refiere, se determinó que las transferencias e inversiones destinadas a -- las entidades públicas observarán una disminución en términos reales.

Las áreas menormente afectadas por tal medida fueron el ramo recién creado de reconstrucción, así como los programas de descentralización y reactivación económica, además de la protección primordial que se hizo hacia las asignaciones en campos estratégicos y productivos.

En el sector desarrollo regional y urbano, se fortalecen los proyectos de uso intensivo y de mano de obra, dando prioridad a la construcción de vivienda y a la inversión en las zonas los mayores desequilibrios.

En el renglón de inversión pública, las estrategias específicas en 1988 apuntaron hacia la agilización y dinámica en el ejercicio de la inversión pública y el pago de compromisos que permitieron abatir costos y mejorar en general las condiciones de contratación de obras; para lograr tales objetivos, se simplificó el sistema presupuestario, eliminándose trámites y procedimientos innecesarios, todo ello en apoyo a la modernización.

"Asimismo, para asegurar que la ejecución de proyectos de inversión prioritaria y estratégica se realice conforme a los programados, durante el presente ejercicio se establecerá un riguroso sistema de seguimiento para verificar los avances y detectar oportunamente posibles desviaciones".

En lo que hace a la inversión directa, particularmente las obras públicas, el presupuesto de 1987 contempló un ligero aumento en la participación comparativamente con el año anterior, tanto en la Administración Pública Paraestatal.

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 1989, contiene diversas disposiciones sobre gasto público e inversión de recursos; de dicho documento, extraemos por su importancia los dos siguientes artículos:

Artículo 24.- En el Ejercicio del Gasto de Inversiones Públicas para 1989.

I. Se deberá aprovechar la mano de obra e insumos locales y emplear al máximo la capacidad instalada productiva para abatir costos;

II. Se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales, con uso intensivo de mano de obra;

III. Se deberá estimular el cambio estructural, así como los proyectos de conversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales;

IV. Se otorgará prioridad a los proyectos de reconstrucción y de obras complementarias de estas, así como de aquellos con mayor avance relativo para propiciar su conclusión en el corto plazo, a los de reparación y mantenimiento de infraestructura y en su caso, a los que permitan la integración efectiva de los procesos productivos a cadenas de transformación de los recursos naturales y del aparato productivo nacional, de acuerdo con las estrategias sectoriales de mediano plazo.

Artículo 35.- Para los efectos del artículo 57 de la Ley de Obras Públicas, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación mediante convocatoria a cuando menos tres personas de las obras podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1989.

Las dependencias y entidades se abstendrán de formalizar o modificar contratos y pedidos de obras públicas y de servicios relacionados con ellas, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.

Hasta aquí las disposiciones que en materia de obra pública contiene el presupuesto de Egresos de la Federación de 1989.

Sólo resta apuntar las primeras disposiciones que en el ramo de administración ha tomado la Secretaría de Programación y Presupuesto en los inicios de 1989. En ellas se denota la continuidad en la materia y los principales apoyos prestados por este presupuesto a los siguientes planes y programas federales:

1. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.
2. Reordenación económica y cambio estructural.
3. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.
4. Programa de Descentralización de la Actividad Económica.

5. Programa de reconstrucción.
6. Programa de Simplificación Administrativa.

El gasto de capital erogado por la Administración Pública Federal esta orientado principalmente a cumplir con dichos planes, y en buena medida a reestructuración administrativa.

Finalmente, entre las nuevas disposiciones sobre obra pública, encontramos la Normatividad de Obras Públicas y Adquisiciones, cuyos objetivos y metas se describen en los siguientes términos:

"Actualizar y simplificar la normatividad vigente que regula las acciones para llevar a cabo la planeación, programación, presupuestación, contratación y ejecución de las obras públicas, de las adquisiciones y de los bienes muebles de la Administración Pública Federal.

Metas de Operación.- Integrar en un documento el Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal; a través de 10 documentos emitir la normatividad para la

obra pública, adquisiciones, arrendamiento y bienes muebles  
y diseñar y operar el sistema de seguimiento respectivo.

**CAPITULO III**

**PRECEPTOS JURIDICOS ESPECIALES RELATIVOS A ESTA MATERIA.**

C A P I T U L O     I I I

PRECEPTOS JURIDICOS ESPECIALES RELATIVOS A ESTA MATERIA

1.- Ley de Obras Públicas.

La necesidad de vincular el gasto público proyectado por la Secretaría del Patrimonio Nacional con las erogaciones correspondientes al gasto de capital dentro de la Administración Pública Central y Paraestatal, motivaron a crear una Comisión encargada de tal responsabilidad, ejerciendo las funciones de control e instrumentación de los egresos de la Federación.

Fue así que por acuerdo verbal se creó la Comisión de Coordinación de Control del Gasto Público, en el año de 1971. Dicho organismo, integrado por miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia, resultó una pieza destacada dentro del sistema económico del país y bajo su mecanismo se trató de "llevar un control más estricto y permanente del gasto público, de forma que se puedan evaluar los resultados obtenidos comparativamente con los propósitos del presupuesto". (40)

---

(40) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio.- Las Empresas Públicas en México.- Edit. Miguel Ángel Porrúa.- México, 1983, pág. 77

La relación directa con nuestra investigación se desprende de la exposición de motivos presentada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

"De este modo, se puede asegurar, por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica". (41)

Como lo demuestran los resultados, dicha medida no resultó del todo favorable y además requirió de mayor alcance, ya que resultaba cada vez inadecuada para las nuevas necesidades la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 21 de diciembre de 1965, por lo que el 30 de diciembre de 1980 comenzó a operar la nueva legislación de obra pública en sustitución a la mencionada anteriormente.

Posteriormente, durante el sexenio 1982-88 tuvo varias reformas para adecuarla con las condiciones nuevas, especialmente al introducirse la política de simplificación administrativa y también el régimen de austeridad administrativa.

---

(41) Idem., pág. 78

La Ley de Obras Públicas, consta de cuatro títulos y 74 artículos, y contiene disposiciones generales, características de la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas, lo relativo al padrón de contratistas, servi cios relacionados con la ejecución del proyecto, lo concer-- niente a los sistemas de información y verificación de los - resultados obtenidos así como los recursos administrativos - empleados.

En el artículo 4º, se establece que para los efectos de la ley, el gasto de la obra pública deberá de sujetarse a lo previsto en los presupuestos anuales de Egresos de la Federa-- ción, del Departamento del Distrito Federal, así como las -- disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y a los señalamientos de la presente legislación.

De igual manera, se establece que los órganos responsa-- bles de la aplicación de los ordenamientos jurídicos serán: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la República, en un sentido par-- ticular, y las restantes dependencias y organismos guberna-- mentales en términos generales, así como la Comisión Interse-- cretarial Consultiva de la Obra Pública.

"La ejecución de obras públicas con cargo parcial o total a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, estará sujeta a las disposiciones de esta ley. Para estos efectos se pactará lo conducente en los mencionados convenios, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados". (42)

En este artículo es en donde se pone de relieve la importancia de la relación entre obra pública y recursos asignados para el desarrollo de la misma, haciendo hincapié en el ejercicio presupuestal riguroso para hacer mínimo el déficit público.

En estos términos, bajo la coordinación de Progración y Presupuesto, se da creación a la Comisión Intersecretarial - Consultiva de la Obra Pública, en la forma de órgano de asesoría y consulta en términos de la planeación legislativa.

Por otra parte, con el objetivo de jerarquizar los requerimientos de recursos para los diferentes proyectos, se plantea que la ejecución de las obras públicas se circunscri

---

(42) Ley de Obras Públicas. LOAPP. Editorial Porrúa, S. A. México 1986, pág. 607 y sigs.

ba a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales o regionales emanados de las diferentes instituciones y establecimientos inmersos en la dinámica. Al mismo tiempo, es menester que dichas acciones se encuentren implícitas en las asignaciones de recursos - - aportados en base a las estimaciones previas de los requerimientos financieros para la ejecución de los proyectos y programas.

Para tal efecto, la obra deberá ser producto de un minucioso trabajo de planificación, que contemple las acciones - a realizar antes, en su oportunidad y después de la ejecución del proyecto. Además, es necesario considerar también las obras principales, infraestructurales, complementarias y accesorias y las actividades desarrolladas para poner al conjunto en funcionamiento.

En ese sentido, la coordinación de las acciones entre - las diversas dependencias y organismos gubernamentales se toma como tarea prioritaria, con el objeto de racionalizar el uso de los recursos a disposición.

"Las dependencias o unidades organizativas, elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos

con base en las políticas, prioridades, objetivos y estimaciones de recursos de la planeación nacional del desarrollo, considerando:

- I. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- II. Las acciones que se han de realizar y los resultados --previsibles;
- III. Los recursos necesarios para la ejecución y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de la operación; y
- IV. Las unidades responsables de su ejecución". (43)

Más adelante, la legislación señala que al mismo tiempo de la programación de actividades, se deberá prever las investigaciones en torno a proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y especificaciones de control aplicables.

La presupuestación con orientación programática, implicará el diagnóstico de los costos correspondientes a la realización del proyecto, considerando también a las obras infraestructurales, de mantenimiento y conservación, así como otro tipo de previsiones que se tomarán en función del carácter mismo de la obra pública en ciernes.

---

(43) Idem, artículo 14°.

Del capítulo II, denominado "Del Padrón de Contratistas de Obras Públicas", se desprende que la responsabilidad del Padrón de Contratistas corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien clasificará a los contratistas - de acuerdo al siguiente criterio:

- Su especialidad.
- Su capacidad técnica y económica.
- Su ubicación en el país.

Se establece asimismo la obligación de las dependencias o entidades a la contratación única y exclusiva de los contratistas adscritos en el padrón, y con base al criterio de clasificación anterior.

Los trámites de inscripción al Padrón estarán regulados por el Reglamento de Obras Públicas, y quedarán exceptuadas de la obligación de registro: (44)

- I. Las personas con quienes se contrate la realización de trabajos en los supuestos previstos por la fracción II del artículo 56 de esta ley.

(44) Ibidem, artículo 20 bis.

II. Quienes contraten con las dependencias y entidades la realización de trabajos en términos de la fracción IV del artículo 56 de esta ley, y

III. Aquellas que, exclusivamente, contraten trabajos cuyo monto se encuentre establecido dentro de los límites a que se refiere el párrafo segundo del artículo 57 de esta ley.

El registro de los Contratistas en el Padrón tiene vigencia indefinida, pero la Secretaría puede suspender temporalmente este registro si cae en alguna de las causas marcadas por el artículo 23 de la ley, y que al efecto son:

1. Por declaración de estado de quiebra o, en su caso, sujeto a concurso de acreedores.
2. Si incurre en cualquier acto u omisión que le sea imputado, afectando con ello los intereses de la dependencia o entidad que le haya contratado.

Por otra parte, la cancelación del registro por parte de la Secretaría ocurre en los casos previstos en el artículo 24, que son los siguientes:

1. Por proporcionar información falsa en la inscripción o revalidación, o bien por actuar con dolo o mala fe en una subasta de adjudicación de obra.
2. Por incumplimiento de contrato, perjudicando a la dependencia contratante o el interés general.
3. Se declare en quiebra fraudulenta.
4. Por celebrar un contrato que vaya en contra de lo estipulado por esta ley y por causas que le sean imputables.
5. Por ser declarados incapacitados legalmente para --contratar.

Se establece, asimismo, que las dependencias y organismos podrán realizar las obras públicas, por acción directa o por contrato.

En el primer caso, así como en el segundo, se requiere para realizar la obra en cuestión que el proyecto esté incluido en el programa de inversiones autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También es preciso que se cuente con estudios y proyectos y normas y especificaciones sobre la construcción, presupuestación y programación de las ejecuciones así como también el programa de suministro de los recursos requeridos.

Tanto las dependencias o entidades como los contratistas relacionados en la realización de obras, deberán observar todas las disposiciones locales en materia de construcción, siendo penalizada la violación de esta medida con la nulidad del contrato celebrado.

En el caso concreto de la celebración de los contratos externos para la ejecución de obra pública, la adjudicación contractual se llevará a efecto a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria, la cual deberá publicarse simultáneamente en uno de los diarios de mayor circulación nacional y en un diario de la localidad donde se ejecutará la obra.

Con ello se persigue que el Estado encuentre las óptimas condiciones financieras y operativas para la ejecución de sus proyectos sectoriales.

En este contexto, las obras públicas que sean emprendidas a partir de contratos con particulares, deberán iniciarse sobre la base de la convocatoria y negociaciones tendientes a obtener soluciones viables.

En la convocatoria, la dependencia u organismo deberá especificar razón social, lugar y descripción de la obra por realizar, requisitos para los interesados, información sobre anticipos, plazo para la suscripción, la especialidad de acuerdo al padrón de contratistas, criterios para la posterior adjudicación contractual, entre otras consideraciones.

La resolución de las dependencias o entidades deberá ser resultado directo de la apreciación de las proposiciones a la luz de los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Por otra parte, en el artículo 34 de la legislación citada se menciona que "las personas físicas o morales que participen en las licitaciones y ejecuten obra pública o presenten servicios relacionados con la misma, deberán garantizar:

(43)

---

(43) Ibidem, artículo 14.

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación;

II. La correcta inversión de los anticipos que en su caso se reciban; y

III. El cumplimiento de los contratos.

Los contratistas en materia de obra pública deberán otorgar garantías a sus ulteriores actividades a la Tesorería de la Federación, a la Tesorería del Distrito Federal, a las entidades cuando los contratos se celebren directamente con ellas y a las Tesorerías de los Estados y Municipios en los casos en que la Ley así lo determine.

El fallo que dictamine el organismo o entidad convocante, se dará a conocer en junta pública, mediante resolución inapelable, la cual establecerá la adjudicación del contrato a aquel contratista capaz de garantizar su cumplimiento, que reúna todas las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas y que cuente con la necesaria experiencia para la ejecución de la obra en cuestión.

Las restricciones a la celebración de contratos de obra pública derivan de la base de la participación posible de al gún funcionario público en los intereses de la compañía suje ta a contratación.

La consanguinidad de los contratantes es también impedi mento para la contratación, así como los contratistas moro-- sos que no hayan terminado alguna otra realización pública - en los plazos anteriormente estipulados.

Más adelante, la legislación precisa que la ejecución - de la obra deberá dar inicio en la fecha previamente determi nada y si así se considerara conveniente, la entidad contra- tante podrá modificar sobre el curso de los acontecimientos y por razones fundadas y explícitas, mediante la celebración de convenios respectivos, siempre y cuando los aumentos no - rebasen el veinticinco por ciento del programa original, ni impliquen variaciones fundamentales al plan original.

Si las modificaciones exceden el porcentaje mencionado o implican modificaciones de relevancia, podrá celebrarse un convenio adicional entre las partes participantes del proceso de contratación, tipificando las nuevas disposiciones.

En los artículos 42 y 43 se establece que las dependencias podrán suspender temporalmente o de manera total la obra contratada, por razones justificadas, además de que están capacitadas para la rescisión contractual por motivos de interés general, por contravención de los lineamientos legales o por los términos específicos contenidos en el contrato de referencia.

El artículo 48 señala que una vez concluida la obra, no obstante que se haya hecho ya la entrega formal del proyecto final, el contratista estará obligado a responder por deficiencias y defectos en el proyecto desarrollado, de acuerdo a los señalamientos respectivos contenidos en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para la totalidad de la República en materia federal, y del cual trataremos más ampliamente en el apartado siguiente:

Las dependencias u organismos responsables se encargarán de la vigilancia de la entrega de la unidad contratista a la unidad operacional, en los términos acordados de operación, con los planos actualizados, las normas y las especificaciones que fueron aplicadas durante la ejecución, además de los manuales e instructivos de operación, conservación y mantenimiento.

Por su parte, el artículo 55 especifica que las dependencias y las entidades bajo cuya responsabilidad quede una obra determinada, estarán obligadas a mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y vigilar que su uso, operación, mantenimiento y conservación se efectúe conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos.

"Las dependencias y entidades llevarán registros de los gastos de conservación y mantenimiento, así como de restitución de la eficiencia de la obra y su mejor aprovechamiento y, en su caso, para los gastos de demolición". (46)

El artículo 56, mientras tanto, se estipula que las dependencias o entidades podrán hacer contrataciones para - - obras públicas en los casos que se señalan a continuación:

I. Cuando existen condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevistas.

II. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la seguridad o el ambiente de una zona o región, como consecuencia de desastres naturales o por casos fortuitos o de fuerza mayor.

---

(46) Idem., artículo 55

III. Cuando la dependencia o entidad rescinda el contrato respectivo. En estos casos, la dependencia -- considerará si existe algún contratista sustituto, en cuyo caso se procederá a la nueva contratación.

IV. Cuando se requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada, para la ejecución del proyecto.

V. Cuando se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.

VI. Cuando se trate de trabajos que requieran de mano de obra campesina o urbana marginada.

Ahora bien, en el campo específico de la evaluación de las acciones desarrolladas en materia de obra pública, es necesario avocarnos al Capítulo V, denominado de la Información y la Verificación.

En ese sentido, la legislación establece que la dependencia o entidad en cuestión deberá informar con oportunidad en torno a la problemática de la contratación o realización de la obra emprendida o por emprender.

En ese contexto, las dependencias o entidades gubernamentales remitirán la información respectiva a la Secretaría coordinadora del sector o a la Secretaría de la Contraloría.

Las dependencias o entidades organizativas tendrán bajo su control directo la realización de las obras públicas, estableciendo para tal efecto los medios y mecanismos de control y supervisión que consideren pertinentes, de acuerdo a las disposiciones concernientes dictadas por el Ejecutivo Federal a través de la Contraloría.

En el caso concreto de la posibilidad de infracción a las leyes y reglamentos establecidos en torno a la dinámica referencial, el título tercero de la legislación citada puntualiza la perspectiva de sanción a los infractores.

El artículo 66 nos asegura que: quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta ley o las normas que con ba

se en ella se dicten, podrán ser sancionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto con multa equivalente a la cantidad de diez a mil veces el salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal el día de la infracción.

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

La Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la República y en su oportunidad las dependencias coordinadoras del sector, podrán requerir en el momento en que lo consideren pertinente, la información integral de algún proyecto sujeto a ejecución.

Para tales efectos, las unidades organizativas encargadas del control directo sobre la realización de la obra pública, mantendrán en forma ordenada y sistematizada la documentación correspondiente al nivel financiero necesario para la implementación del proyecto.

En casos de infracción a los señalamientos, se procederá a efectuar una comunicación por escrito de los hechos que pueden dar lugar a la sanción al sujeto de infracción, con el objeto de que exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

La procedencia o no de la sanción ante una infracción cometida durante el desarrollo de alguna obra pública, se resolverá en base a las evidencias aportadas por ambas partes, con base en elementos de juicio que se aprecien como determinantes.

## 2.- EL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Hemos hecho mención de las características generales de todo contrato, y dentro del análisis de éstos, se anotaron las disposiciones que al Código Civil ha determinado para su reglamentación y control.

De este modo, todas las medidas y aspectos de los contratos en general han quedado señaladas en su oportunidad, quedando para este apartado la señalización de otros preceptos

En los casos en que se encuentren infracciones a las reglamentaciones en la materia, la Secretaría de Programación y la Contraloría, podrán imponer multas como sanción económi ca, atendiendo a los señalamientos existentes en el artículo 67, para precisar los términos en que deben imponerse multas a los contratistas que resulten responsables de ilícitos, fa llas o desviaciones en el desarrollo de las actividades para ejecutar el proyecto de obra pública.

En principio, deberá tomarse en consideración la dimen sión de la infracción cometida, las condiciones generales -- del responsable de la infracción, así como la necesidad de - eliminar prácticas tendientes a la infracción de los señala mientos jurídicos respectivos.

Cuando la responsabilidad de la infracción recaiga so-- bre varias personas, la sanción impuesta será pagada por ca- da uno de los involucrados en el ilícito.

Por otra parte, en las situaciones en donde se presen-- ten casos de reincidencia, se impondrán sanciones económicas superiores, que podrían llegar a duplicar la multa provocada por la infracción anterior.

del Código que refieran más expresamente a la obra pública.

No obstante que no existen disposiciones específicas a este respecto, hay más de un artículo aplicable supletoriamente a los contratos de obras públicas y que tienen relevancia en la materia.

Uno de los apartados a que haremos referencia es el relativo a las cláusulas que pueden contener los contratos.

En este contexto, el artículo 1839 señala la libertad de los contratantes para poner cláusulas que estimen convenientes, a no ser que sean esenciales del contrato o resulten como consecuencia de su naturaleza ordinaria, en cuyo caso entenderán por expresadas.

También el Código da libertad de establecer a las partes cláusulas penales para el caso en que la obligación convenida no se cumpla, no pudiendo exceder aquélla en valor ni cuantía a la obligación principal.

El artículo 1841 señala además, que la nulidad del contrato anula también la cláusula penal, pero la nulidad de ésta no afecta a aquél.

En cuanto a las disposiciones generales que contiene el Código, transcribimos el artículo 1858, que por su importancia merece ser considerado aquí:

"Los contratos que no están especialmente reglamentados en este Código, se regirán por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes y en lo que fueron omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía de los reglamentados en este ordenamiento".

Dada la vasta legislación en cuanto a la obra pública - se refiere, la última disposición resulta estéril para nuestro estudio, no así la determinación de que los contratos no reglamentados se regirán "por las estipulaciones de las partes", expresión que capacita a la Administración Pública Federal, para aplicar y regular el contrato de obra pública.

Al ser el Gobierno a través de las distintas entidades centralizadas y paraestatales la parte contratante, está facultada para regir y regular las características de este instrumento particular, como lo hace con las adquisiciones y la prestación de servicios de particulares a la Administración Pública.

Finalmente, cabe mencionar el Capítulo III del ordenamiento jurídico, titulado "Del Contrato de Obras a Precio Alzado", y que define y controla este tipo de contratos.

A efecto de este Código, el artículo 2611 precisa que se entenderá por contrato de obras a precio alzado, aquél en que el empresario dirige la obra y pone los materiales.

Esta definición, como posteriormente veremos, tiene validez en los contratos de obra pública, en donde define lo que es el precio alzado como consecuencia de un contrato de estas características.

Así, el artículo 2618 nos señala: "Siempre que el empresario se encargue por ajuste cerrado de la obra en cosa cuyo valor sea de más de cien pesos, se otorgará el contrato por escrito, incluyéndose en él, una descripción pormenorizada, y en los casos que lo regulen, un plano, diseño o presupuesto de la obra.

También debe mencionarse el artículo 2625, que establece que el pago de la obra deberá ser, salvo convenio en contrario, al entregarse ésta.

A efecto de comparación en la legislación de la materia

objeto de nuestro estudio, transcribimos el siguiente precepto:

Artículo 1626: "El empresario que se encargue de ejecutar alguna obra por precio determinado, no tiene derecho a exigir después ningún aumento, aunque lo haya tenido el precio de los materiales o el de los jornales".

Ya analizaremos más adelante, las diferencias que existen cuando por circunstancias adversas se hace necesario alterar el contrato en cuanto al presupuesto requerido para la realización del trabajo.

Similitud con lo dispuesto en el Reglamento estudiado -- más adelante, se encuentra el artículo 2133 que determina -- que no existe transmisión de derechos u obligaciones contractuales salvo convenio en contrario.

Por último, también encuentra relación con los contratos de obra pública, el artículo 2635, que señala que al desistimiento del dueño de la obra (contratante), deberá indemnizarse al empresario (contratista), de todos los gastos y trabajos así como de la utilidad que pudiera obtener de la obra.

Respecto de lo anterior, es típico que los contratos ad ministrativos contengan cláusulas exorbitantes, es decir: - son aquellas determinaciones que contienen una serie de dere chos que la Administración Pública en cierta forma, rompe - con el principio tradicional de derecho civil, de igualdad - de las partes en un contrato, esas cláusulas son por ejemplo: en el contrato de obra, las de especificaciones y planos que se imponen al contratista, la de suspensión de obras y modi ficación de las mismas sin indemnización, la cláusula de res cisión unilateral así como las que establecen la interven ción de otros órganos de la Administración Pública. (47)

En su sentido amplio, se llama "hechos del príncipe", a toda medida dictada por los poderes públicos que tiene por - consecuencia la de hacer más difícil y onerosa la ejecución del contrato por el contratante. (48)

### 3.- EL REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.

Al quedar definido el marco jurídico normativo que re-- gumenta el ya citado artículo 134 Constitucional en materia

---

(47) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Admi-  
nistrativo.- Pág. 420. Edit. Porrúa 1979. México, D.F.  
(48) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo II  
Pág. 508. Edit. Porrúa.

de obra pública, fue responsabilidad gubernamental la emisión de las normas reglamentarias tendientes a hacer efectiva la Ley correspondiente.

En concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que entre sus estrategias se encontraba la revisión del sistema normativo nacional y la simplificación de los procedimientos administrativos, el Ejecutivo Federal expidió en el mes de febrero de 1985, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, cuyo contenido pretende en su conjunto "dar continuidad a los principios que orientan la Ley de Obras Públicas, al establecer los mecanismos y procedimientos administrativos de regulación para dar agilidad y oportunidad a la realización de las obras con las mejores condiciones para el Estado, en un plano de equidad cuando éstas son realizadas por particulares". (49)

El artículo 3° de dicho Reglamento señala que las disposiciones administrativas expedidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, si se refieren a condiciones o estipulaciones en materia de contratación y ejecución de Obras Públicas, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

(49) Exposición de Motivos al Reglamento de la Ley de Obras Públicas, presentado por el Ejecutivo Federal.- LOAPP. Op. cit., Págs. 636 y s.

**ESTA TESIS HA DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Posteriormente, los artículos del 6 al 15, contienen -- disposiciones relativas a la planeación, programación y presupuestación de la obra pública, refiriéndose entre lo más sobresaliente, a las características y normalizaciones que -- deberán contener los programas y presupuestos anuales de -- obras realizadas por cualquier dependencia o entidad pública.

El Capítulo III se refiere al Padrón de Contratistas, y en el artículo 16 se señala la información y documentación -- que deberá acompañar a la solicitud de inscripción de la persona interesada, como son:

- Datos generales del solicitante.
- Capacidad legal de la persona.
- Experiencia y especialidad.
- Capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros.
- Maquinaria y equipo disponibles.
- Última declaración del ISR.
- Testimonio de la escritura constitutiva y reformas (personas morales).
- Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, y en su caso, en la Cámara de la Industria correspondiente.

- Cédula profesional del responsable técnico, en caso de prestación de servicios.
- Registro del IMSS y del INFONAVIT.
- Los demás documentos señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En carácter de contratistas se adquiere al quedar inscrito en el Padrón, o bien, si están exentos de tal requisito, en cuyo caso serán considerados contratistas para efectos legales.

Serán las dependencias y entidades contratantes quienes soliciten la suspensión o cancelación del registro a la Secretaría de Programación y Presupuesto, si advierten alguna falta penalizada por la ley anteriormente mencionada.

El Padrón de Contratistas se publicará en el mes de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, y se circulará entre los diversos organismos y entidades la información bimestral actualizada sobre inscripciones, suspensiones y cancelaciones posteriores.

Un contratista puede participar en concursos para la adjudicación de contratos, si ha entregado su solicitud de inscripción al Padrón, presentando ante la entidad contratante, la declaración escrita, señalando que el registro se encuentra en trámite, junto con la copia de la solicitud de inscripción, señalada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Si han transcurrido los veinte días señalados en la Ley de Obras Públicas, podrá participar en el concurso, si prepresenta ante el organismo convocante, una declaración señalando su situación legal dentro del Padrón, indicando la especialidad manifestada en la solicitud de registro y junto con la copia de la solicitud de inscripción y con copia de la declaración antes referida.

Los contratantes comunicarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de alguna modificación en su situación que pueda alterar su clasificación dentro del Padrón, después de lo cual la propia Secretaría resolverá lo relativo, en un plazo no mayor de 20 días.

El Capítulo IV señala los lineamientos a seguir en la contratación y ejecución de obras públicas.

Así, el artículo 24 del propio ordenamiento, asegura la seriedad de los participantes en el proceso de adjudicación de contratos, mediante la entrega de un cheque cruzado, expdido por el proponente y con cargo a cualquier institución - de banca y crédito a favor del organismo convocante, con un monto no mayor de cinco por ciento del valor aproximado de - la obra.

Dicho cheque quedará en custodia hasta que el contratista constituya la garantía de cumplimiento correspondiente, - en caso de resultar favorecido en el concurso.

El artículo 25 establece que la garantía de anticipo en tregada al contratista, se constituirá mediante fianza otorgada a una institución afianzadora acreditada, que se presentará previamente en un plazo de quince días hábiles, conta--dos a partir de la firma del contrato.

El mismo proceso se seguirá con el monto del anticipo - concedido para la compra de equipo y materiales.

Dicha garantía subsistirá hasta completar el anticipo correspondiente, después de lo cual se notificará a la afianzadora para su cancelación.

Las condiciones para la garantía de cumplimiento son, - de acuerdo con el artículo 26, las siguientes:

- Fianza de 10% del monto del contrato si éste se ejerce en un mismo ejercicio presupuestal. En caso contrario, 10% del monto autorizado para el primer ejercicio y fianza ajustada al monto ejercido por cada -- ejercicio sucesivo, hasta completar el 10% del monto total del contrato.
- La fianza se presentará dentro de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la suscripción del contrato. En caso de transcurrir este plazo sin haberse entregado la fianza, podrá rescindirse el contrato.
- La garantía subsistirá un año después de la fecha de terminación de los trabajos.
- En caso de tratarse de obras construidas en módulos - utilizables por separado, la fianza se ajustará a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 anteriores y podrá otorgarse para cada una de las partes de los trabajos.

De conformidad con el artículo 27, el otorgamiento de - anticipos para la realización de obras, deberá constar en el trato y se hará en base a lo siguiente:

- Hasta 10% de la cantidad otorgada al contrato para -- inicio de obras.
- Además, hasta un 20% para la compra de equipo y materiales, o porcentaje mayor si la obra lo requiere, en cuyo caso se autorizará por escrito.
- Los porcentajes anteriores se presentarán en la convocatoria para la adjudicación de obras.
- La amortización deberá ser proporcional a cada una de las estimaciones por trabajo ejecutado.
- El importe del o los ajustes resultantes se efectuará en un porcentaje igual al del anticipo concedido.

Los requisitos que deberán exigirse a los interesados - en las convocatorias serán: (50)

- Capital contable mínimo requerido;
- Registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, o cuando sea el caso, la documentación a que se refieren los artículos 19 y 20 de este ordenamiento;
- Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, según su naturaleza jurídica;
- Registro, en su caso, actualizado en la Cámara de la Industria que corresponda;

---

(50) Reglamento de la Ley de Obras Públicas. LOAPP. Op. cit. Pág. 639 y sigs. Art. 28

- Relación de los contratos de obras en vigor que tengan celebrados tanto con la administración pública, así como con los particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer desglosado por anualidades;
- Capacidad técnica; y
- Declaración escrita y bajo protesta de decir la verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la ley.

La información y documentación mínima presentada a los interesados a efecto de que se prepare su proposición, en arreglo al artículo 30, deberá ser la que sigue:

- Origen de los fondos para la realización del trabajo o importe estimado del primer ejercicio presupuestal.
- Importe de la garantía de seriedad y porcentaje de los anticipos.
- Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización del trabajo.
- Fecha de inicio y fecha estimada de terminación de la obra.
- Proyectos, normas de calidad, especificaciones de construcción, catálogos de conceptos, cantidades y unidades de trabajo y relación de conceptos necesarios para preparar la proposición.

- Relación de materiales y equipos de instalación permanente presentados por el convocante.
- Modelos de Contratos.

Por su parte, la proposición entregada por el concursante deberá contener de acuerdo a las características de la obra y en conformidad al artículo 31, lo que sigue:

- Garantía de seriedad y carta de compromiso.
- Manifestación escrita del conocimiento del lugar de realización de la obra.
- Datos técnicos, económicos y financieros necesarios - (catálogo de conceptos, costo de materiales, análisis de precios unitarios, entre otros).
- Programa de ejecución de los trabajos.
- Relación de maquinaria y equipo de construcción y programa de utilización de los mismos.

La dependencia o entidad contratante analizará las proposiciones admitidas en el acto de presentación y apertura de proposiciones que para el efecto se lleve a cabo, y emitirá un dictamen asentando cuáles solicitudes se rechazaron y la mejor proposición presentada, pudiendo declarar desierto el concurso.

Posteriormente, se dará a conocer el fallo del concurso, indicando el lugar, fecha y hora en que se verificará el acto de adjudicación de obra.

Las obligaciones resultantes en caso de desistimiento de alguna de las partes, recaen en los artículos que siguen:

Artículo 38: Si la dependencia o entidad no firmare el contrato respectivo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación, el contratista favorecido sin incurrir en responsabilidad podrá determinar no ejecutar la obra.

En este supuesto, la dependencia o entidad deberá regresarle la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición, e indemnizarle de los gastos no recuperables en que hubiere incurrido el contratista para preparar y elaborar su propuesta.

Artículo 39: Cuando el contratista a quien se hubiere adjudicado el contrato no firmare éste o si habiéndolo firmado no constituye la garantía de cumplimiento en el plazo establecido, perderá en favor de la convocante la garantía de seriedad de su proposición.

En el artículo 40 se establece, que la Secretaría de -- Programación y Presupuesto dará a conocer los modelos de con-- tratos correspondientes.

La parte contratante señalará en los contratos, fecha - de iniciación y terminación de obras, así como las penas con-- vencionales por incumplimiento.

No se autoriza la transferencia de derechos y obligacio-- nes derivados de los contratos para la realización de obras públicas, de la persona que obtuvo la adjudicación del mismo a otra que se interese en la misma.

El artículo 42 define para efectos del artículo 39 de - la Ley de Obras Públicas:

- Precio Unitario, como el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de -- concepto de trabajo terminado, ejecutado conforme al proyec-- to, especificaciones y normas de calidad.

- Precio Alzado, como el importe de la remuneración o - pago total fijo, que deba cubrirse al contratista por la -- obra terminada, ejecutada conforme al proyecto, especifica-- ciones y normas de calidad.

La dependencia o entidad proveerá al contratista lo conducente para la realización de la obra, tales como anticipos, estimaciones de ejecución y ajustes de costos, en plazos que van de 15 a 30 días hábiles.

El artículo 48 refiere que el contratista será el único responsable de la ejecución de las normas, y deberá sujetarse a todos los ordenamientos relativos a la construcción, seguridad y uso de la vía pública.

Las responsabilidades y daños materiales, correrán a --carga del contratista.

Al término de la ejecución de la obra, se levantará una acta que haga constar la entrega del trabajo; asimismo, se - procederá a realizar la revisión de los costos en el supuesto establecido en el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas.

El procedimiento de revisión de costos deberá pactarse en el contrato y deberá sujetarse a lo siguiente:

- Los ajustes se calcularán respecto de la obra por ejecutar o conforme al programa de ejecución pactado en el contrato;
- Los incrementos o decrementos de los costos de los insumos, serán calculados con base en los relativos o -

índices que determine la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Los precios originales del contrato permanecerán fijos hasta la terminación de los trabajos contratados;
- La formalización del ajuste de costos deberá efectuarse mediante el oficio de resolución que acuerde el aumento o reducción correspondiente, en consecuencia no se requiere convenio alguno; y
- Los demás lineamientos que para tal efecto emite la Secretaría. (51)

En caso de suspensión de la obra o rescisión del contrato por causas ajenas al contratista, el Reglamento previene el pago de la parte de la obra o servicio ejecutados y los gastos no recuperables.

Por último, el artículo 54 señala que las dependencias y entidades podrán realizar obras por administración directa, siempre que posean lo siguiente:

- Maquinaria y equipo de construcción.
- Personal técnico.
- Trabajadores y materiales requeridos.

---

(51) Artículo 51 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

4.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION INTERSECRETARIAL --  
CONSULTIVA DE LA OBRA PUBLICA.

Como señalamos anteriormente, al expedirse la Ley de --  
Obras Públicas, fue necesaria la creación de un organismo -  
que fungiera como órgano de asesoría y consulta en la correq  
ta aplicación de la ley, y para tal objeto, la ley misma preu  
veía la creación de dicho organismo, denominándolo Comisión  
Intersecretarial de la Obra Pública, y estableciendo en el -  
propio artículo 11, las funciones, organización e integra-  
ción de la misma.

El artículo de referencia consigna que: "Se crea la Co-  
misión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, como  
órgano de asesoría y consulta para aplicación de esta ley, -  
que se integrará bajo la presidencia del Secretario de Pro--  
gramación y Presupuesto, con representantes permanentes que  
serán los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito  
Público; Contraloría General de la Federación, Energía Minas  
e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Desar  
rollo Urbano y Ecología y del Departamento del Distrito Fe-  
deral.

La Comisión invitará a sus sesiones representantes de -  
otras dependencias y entidades, así como de los sectores so-

cial y privado, cuando por la naturaleza de los asuntos que deba tratar, se considere pertinente su participación.

El Ejecutivo Federal establecerá las bases para la organización y funcionamiento de la Comisión. (52)

El 8 de julio de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión en estudio.

Este Reglamento se integra por 28 artículos distribuidos en ocho capítulos.

El artículo primero establece que de acuerdo a su naturaleza, la Comisión elaborará los estudios y emitirá las opiniones relacionadas con la problemática de la obra pública, además; en el mismo artículo establece que en base a los estudios y opiniones de esta Comisión, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, expedirán las disposiciones administrativas en la contratación y ejecución de las obras.

---

(52) Ley de Obras Públicas, Op. cit., Pág. 610.

El artículo cuarto, establece las atribuciones primordiales de la Comisión, entre los que se encuentran:

- Proponer lineamientos para que la ejecución de los programas y presupuestos de las obras públicas de las dependencias y entidades, se ajusten a lo establecido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se realicen dentro de la asignación presupuestal correspondiente;
- Realizar estudios sobre normas, sistemas, procedimientos, instructivos y manuales relativos a todas las etapas que integran la obra pública, de conformidad con las leyes en vigor;
- Sugerir los criterios para lograr la unificación en el análisis, cálculos e integración de costos;
- Proponer normas en materia de financiamiento y pago para la realización de obra pública.

Posteriormente define las obligaciones del Presidente de la Comisión (artículo 5), así como la del Secretario Técnico (artículos del 6 al 8); señala las disposiciones generales en cuanto a las sesiones de la Comisión (artículos del 9 al 14), marca las obligaciones y atribuciones de los miembros de la Comisión (artículo 15), define las subcomisiones

y grupos de trabajos necesarios para alcanzar sus objetivos (artículos del 16 al 27) y apunta algunas otras disposiciones generales (artículo 28).

De importancia para nuestro estudio es el artículo 20 del Reglamento, en el cual se crea una Subcomisión Técnica Permanente, con el objeto de analizar y proponer soluciones a la problemática de las normas para su contratación y ejecución.

Dicha Subcomisión, estará presidida por un representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, e integrada por un representante de las siguientes Secretarías:

- Programación y Presupuesto.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Comunicaciones y Transporte.
- Educación Pública.
- de Pesca.
- de Salud.
- Departamento del Distrito Federal.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y

- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

Las atribuciones otorgadas a esta Subcomisión, están reglamentadas en el artículo 23, del que extraemos lo siguiente:

- Proponer las normas administrativas y técnicas para la contratación y ejecución de las obras públicas.
- Formular los lineamientos y normas para los trabajos de conservación y mantenimiento de la obra pública -- que realizan las dependencias y entidades.
- Formular las normas generales de construcción, así como los conceptos de obra.
- Proponer los criterios para el análisis del costo de las obras y de sus conceptos.
- Formular los estudios sobre índices de costos y proponer los procedimientos para la revisión de contratos cuando ocurran los incrementos o reducciones previstos por la ley.

**CAPITULO IV**

**CRITERIOS Y DISPOSICIONES APLICABLES EN LA FORMULACION DE LOS  
CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.**

CRITERIOS Y DISPOSICIONES APLICABLES EN LA FORMULACION DE -  
LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.

1.- CLASIFICACION LEGAL DE LOS CONTRATOS.

A efecto de normalizar los trámites de contratación de obras públicas, el Ejecutivo dictó una serie de medidas que tomaron por nombre el de "Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados", y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el Capítulo III de este documento, quedaron estipulados los tres tipos de contratos manejados por la Administración Pública Federal, mismos que fueron publicados el 8 de enero, 14 de junio y 15 de febrero de 1982.

De la Ley de Obras Públicas, así como del Reglamento -- respectivo, junto con el anterior documento mencionado, desprendemos por conclusión los tres tipos de contratos que celebran las entidades o dependencias con los contratistas adscritos al Padrón de Contratistas, siendo los siguientes:

- Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado.
- Contrato de Obra Pública a Precio Alzado.
- Contrato de Servicios relacionados con la Obra Pública.

Las características generales de estos tres tipos de -  
contratos, se señalan más adelante, cuando se analicen los -  
modelos de contratos de obra pública.

Por ahora podemos afirmar que la clasificación que hizo  
la legislación está en función al plazo de pago del contrato,  
y para ello estipuló, como ya vimos, dos formas de ejecución  
de obra, a precios unitarios y a precio alzado.

## 2.- FUENTES DE LAS OBLIGACIONES.

Es conveniente aunque brevemente, analizar la Teoría de  
las Obligaciones, para poder abordar por reducción, el tema  
central de las fuentes de las obligaciones en la obra públi-  
ca.

En ese contexto, la obligación es un vínculo jurídico -  
en virtud del cual una persona denominada deudor queda obli-  
gada a dar a tra, llamada acreedor, una cosa, o a realizar  
un hecho, o bien a efectuar una omisión de un acto.

De acuerdo con esta definición, el sujeto activo de la  
relación puede exigir al obligado (deudor) el cumplimiento -  
de lo pactado.

Se distinguen tres elementos constitutivos de una obligación:

- Sujetos (activo y pasivo)
- El Objeto lícito de la obligación.
- El Vínculo jurídico que los une.

Ahora bien, enmarcado el tema central, podemos decir que la fuente de las obligaciones es el conocimiento del nacimiento de las obligaciones, el estudio de su origen y causas que las produjeron; por ello se llaman fuente de las obligaciones los hechos y actos jurídicos que las originan.

La doctrina señala como fuente de las obligaciones a:

- El Contrato.
- La Declaración Unilateral de Voluntad.
- Los Cuasi contratos.
- Los Actos ilícitos, y
- La Ley.

El Contrato, que es la principal fuente de obligaciones, ya que en su mayoría éstas provienen de convenios, pactos y propiamente contratos celebrados entre las partes.

La Declaración Unilateral de Voluntad, es otra fuente considerada, puesto que esta declaración es hecha por una -

persona a favor de otra, con la intención de que aquélla que de obligada, tal declaración es independiente del consentimiento de dichas personas.

La doctrina en Derecho así lo confirma, al establecer - que "la voluntad individual es soberana sobre sus propias manifestaciones, y por tanto, la obligación que asume una persona bajo la forma de una simple declaración de su parte, posea la eficacia jurídica de la obligación. (53)

Los Cuasi contratos, que son todos aquellos "hechos voluntarios y lícitos, que obligan a las personas pero sin que haya existido un previo acuerdo de voluntades". (54)

Como cuasi contratos, el Código Civil ha tomado medidas reglamentarias que indican que éstos son: la gestión de negocios, el pago de lo indebido y el enriquecimiento ilegítimo.

Los Actos ilícitos también han sido considerados como - fuente de obligaciones, ya que todo acto ilícito se encuentra penalizado, y por ello obliga a la persona que lo comete a pagar las consecuencias materiales y morales, siendo - irrenunciable tal obligación.

(53) Moto Salazar, Efraín.- Elementos de Derecho.- Edit. Porrúa, S.A. México. 1965, Pág. 245.

(54) Ibidem.

La Ley, por ser generadora de obligaciones al presuponer en su intervención en un acto jurídico per se, se ha considerado como fuente directa de las obligaciones.

Con estos antecedentes, podemos estudiar específicamente a la obra pública, y reconocer dos fuentes principales de las obligaciones: el Contrato de Obra Pública y la Ley.

Sobre el primero, las obligaciones que contraen las partes, que en este caso son la dependencia o entidad contratante y la persona física o moral contratista, se basa en las especificaciones contenidas con las diversas cláusulas contractuales.

La segunda fuente de obligaciones en materia de obra pública es sin duda la Ley. Existen ordenamientos jurídicos capaces de someter a ambas partes y de penalizar su incumplimiento, desistimiento, abandono, como ejemplo tenemos el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, que obliga a entregar a la dependencia o entidad contratante la garantía de cumplimiento más gastos no recuperables en caso de desistimiento por parte de ella.

El artículo siguiente otorga a la dependencia la garantía de cumplimiento en caso de desistimiento del contratista.

Estas dos son las fuentes de obligaciones de la Obra Pública, siendo el primero la fuente principal, como regularmente ocurre en la Teoría de las Obligaciones.

### 3.- EFECTOS DE LAS OBLIGACIONES.

Los contratos obligan a las personas que los realizan a cumplirlos; por tanto, el principal efecto de un contrato es su cumplimiento. Si el contrato obliga a la entrega de una cosa, se cumple realizando dicha entrega, y si se trata de la prestación de un servicio, el cumplimiento del contrato implica la realización de dicho servicio. También puede obligar el contrato a una omisión, y en ese supuesto el obligado cumple realizando el hecho negativo.

Los contratos tienen la misma fuerza obligativa que la ley; por tanto, los contratantes deben cumplir lo pactado como si se tratase de un precepto legal, con la diferencia de que pueden modificar o extinguir su consentimiento, cosa que está permitida por la ley, siempre que haya mutuo acuerdo.

Los efectos de la modificación o revocación consisten en liberar a las partes de las obligaciones contraídas.

El efecto positivo de la obligación contractual, consiste en el pago de los servicios proporcionados por el contratista, refiriéndose en específico a los contratos de obra pública. Dicho pago, como ha quedado asentado, se realiza mediante estimaciones por cada ejercicio presupuestal, en caso de ser contrato de obra a precios unitarios, o pagos parciales a cuenta del precio alzado convenido, si la obra se realiza a precio alzado.

En caso de incumplimiento, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas prevé sanciones económicas a ambas partes, e indemnización de gastos no recuperables a la parte contratada si la falta es por parte de la entidad o dependencia contratante.

#### 4.- MODELOS DE CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.

De acuerdo con el oficio circular emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1986, los contratos de obras públicas a precios unitarios, a precio alzado y en servicios relacionados, tendrán el siguiente formato de presentación:

"CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO que celebran por una parte (1) a quien se denominará (2), representada por (3), en su carácter de (4), y por la otra (5), representada por (6), en su carácter de (7), a quien se denominará "El Contratista", de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:" (55)

El formato de presentación para el contrato de obra pública a precio alzado es el mismo que el anterior. Para el contrato de servicio relacionado con la obra pública, tenemos el siguiente formato:

"CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PUBLICA consistentes en (Tipo de Servicios que contrate) que celebran por una parte (1), a quien se denominará (2), representado por (3), en su carácter (4) y por la otra (5), representada por (6) en su carácter de (7), a quien se denominará "El Contratista" de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:" (56)

Los primeros dos contratos tendrán disposiciones semejantes. El contrato de precios unitarios tendrá 2 secciones para declaraciones y 18 cláusulas; dentro de las primeras, el

---

(55) Oficio circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios, a precio alzado y de servicios. LOAPP. Ed. Porrúa México 1987, Págs. 679 y sigs.

(56) Ibidem.

contratista reconoce su posición jurídica, capacidad y conocimiento de las leyes que rigen la obra pública. Las cláusulas resultan nominarse como sigue:

- Objeto del contrato.
- Monto del contrato.
- Plazo de ejecución.
- Disponibilidad del inmueble y documentos administrativos.
- Anticipos.
- Forma de pago.
- Garantías.
- Ajuste de costos.
- Recepción de trabajos.
- Representante del contratista.
- Relaciones laborales.
- Responsabilidad del contratista.
- Penas convencionales.
- Suspensión temporal del contrato.
- Rescisión Administrativa del contrato.
- Sujeción a las estipulaciones derivadas del contrato.
- Otras estipulaciones especfficas.
- Aceptación del contrato.

Por otra parte, el contrato de obra pública a precio alzado contiene las mismas especificaciones que el anterior, - exceptuando el ajuste de costos, el cual omite, y modificando la estructura de la cláusula de forma de pago y del monto del contrato.

Estas dos últimas cláusulas quedan para cada contrato - de la siguiente manera:

CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO.

"VI. Forma de Pago. Las partes convienen que los trabajos objeto del presente contrato, se paguen mediante la -- formulación de las estimaciones correspondientes, las que se rán presentadas por "El Contratista" a la residencia de su-- pervisión dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte, para la celebración de las mismas ..."

"II. Monto del Contrato. El monto total del trabajo es de (cantidad en letra y número):"

CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS A PRECIO ALZADO.

"VI. Forma de Pago. Las partes convienen que el pago de la obra se realice mediante (número) pagos parciales a

cuenta del precio alzado convenido, mismo que estarán sujetos al porcentaje de avance de la obra y harán las veces de pago total o parcial según el caso".

"II. Monto del contrato. El monto total del presente contrato es de (cantidad en número y letra), mismo que se -- mantendrá fijo e invariable durante la vigencia del contrato, el cual incluye la remuneración o pago total fijo a "El Contratista" por todos los gastos directos e indirectos que originen los trabajos, la utilidad y en su caso, el costo de -- las obligaciones adicionales estipuladas en el presente contrato a cargo de "El Contratista".

El contrato de servicios relacionados contiene un pliego de declaraciones semejante al de los otros dos contratos, en donde se declara la capacidad del contratista y su conocimiento de las leyes respectivas sobre la materia.

También, al igual que los anteriores, contiene cláusulas sobre el pago de los servicios, las garantías estipuladas, los anticipos, etc.

Por último, el oficio-circular contiene el instructivo único necesario para el llenado de las formas, y que para -- nuestro estudio extraemos lo siguiente:

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

(2) En este espacio se anotará "La Dependencia". Cuando el contrato vaya a ser celebrado por alguna entidad paraestatal, el espacio marcado con el (1) deberá ser llenado con el nombre de la misma y en el espacio (2) se llenará - - "La Entidad".

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

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

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

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

Finalmente, se presenta el modelo único de carátula para los contratos de obras públicas y los de servicios relacionados con las mismas, el cual es el siguiente:

A continuación presentamos dos modelos de contratación de obras públicas mediante intervención fiduciaria del Banco Obrero y de la Banca Serfín, respectivamente.

Ambos contratos cumplen con las estipulaciones contenidas en la Ley de Obras Públicas y el Reglamento respectivo.

El contrato de la obra es a precios unitarios y tiempo determinado, según acuerdo establecido previamente entre -- las partes.

Ambas obras se encuentran financiadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, - quien como se señala en cada contrato, ha establecido sus - "Bases Generales de Contratación de Obra a Precios Unita- - rios y Tiempo Determinado" a cuyas disposiciones se somete el acto de suscripción del contrato la parte fiduciaria.



**BANCO OBRERO, S.A.**  
INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE

COPU-FID: 3014-2-A.

FRENTE: ACAPUNETA 86

ACUERDO: 16448

REGISTRO: 86-0850

DICTAMEN: 86/86-BA-E-339-4

UBICACION: TEPIC, NAY.

CONTRATO DE OBRA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO N°: 3014-2-A

**CEDULA DE CONTRATACION**

EL CONTRATO QUE EN ESTE ACTO SUSCRIBEN LAS PARTES SE ENCUENTRA INTEGRADO POR LA PRESENTE CEDULA Y POR LAS BASES GENERALES DE CONTRATACION DE OBRA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO APROBADOS POR EL INFONAVIT Y CUYOS DATOS ESPECIFICOS SON LOS QUE A CONTINUACION SE RELACIONAN:

**A. PARTES**

**FIDUCIARIA: BANCO OBRERO, S.A.**

Defensa Fiduciario: LIC. EDUARDO PEREDIA ANCOYA/Y/O

LIC. RAFAEL MAHEDES BALDEHRAMA.

Personalidad que acredita con: ESC. PUB. N° 57, 196, DE FECHA 19 DE

AGOSTO DE 1980, DEL LIC. LUIS GONZALO ZERENO MAEDA, INT. PUB. N°

9, DE MEXICO, D.F. Y ESC. PUB. No. 4, 216, DE FECHA 13 NOV 1986, DEL LIC.

HANUL NAME NEME, INT. PUB. No. 13 DE LOS REYES LA PAZ, CDMX DE MEXICO.

Domicilio: PLAZA DE LA REPUBLICA N° 26, 8° PISO, COL. TABACALERA,

06030 MEXICO, D.F.

**CONTRATISTA: CAVICA, S.A. DE C.V.**

Representante ARQ: URIEL LEAÑOS FERNANDEZ.

Personalidad que acredita con: ESC. PUB. No. 1458, DE FECHA 12 AGOSTO

1986, DEL LIC. ERICK S. PILLIAN ABUERTO, INT. PUB. No. 196 DE ME

XICO, D.F.

Domicilio: CALZADA DE LAS LADRONES No. 286 COL. LAS AGUILAS, ME

XICO, D.F.

Número de Registro en el Pad ón de Contratistas y/o Discriminadores --  
del INFONAVIT: 1614

Número de Registro en la Cámara Nacional de la Industria de la --  
Construcción: 13,825



Registro Federal de Casos: CAV-770107

**B. ANTECEDENTES DE LA INVERSION FIDUCIARIA**

- 1.- Proyecto de Inversión aprobado por el H. Consejo de Adminis - tración del INFONAVIT en sesión número 335 de fecha - 20 DE MARZO 1986 acuerdo número 16,448.
- 2.- Promoción número 86/0850
- 3.- Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración N° Fecha: 31 DE OCTUBRE DE 1986.
- 4.- Materia Fideicomitida: La suma de \$55'340,270.00 (CINCUENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS 00/100 M.N.)
- 5.- Partida presupuestal de la materia del Fideicomiso contra la que se cargará el presente contrato. BA00.

**C. OBJETO DEL CONTRATO**

La ejecución de obras de realizar la Urbanización Complementaria.

que se realizarán de acuerdo a los anexos. especificaciones y progra mas aprobados por el INFONAVIT.

**D. RESERVA TERRITORIAL**

Fronte: ACAPUNETA 86

Ubicación: ACAPUNETA, NAY.

**E. IMPORTE DE LAS OBRAS**

\$1'636,755.00  
 \$ 245,513.00 I.V.A.  
 = Valor de las obras: \$1'882,269.00 TOTAL.  
 (UN MILLON OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS 00/100 M.N.)

Anticipo del 25% \$ 409,188.75 del importe total  
 \$ 61,378.25 I.V.A.  
 \$ 470,567.00 TOTAL

(CUMNOCHOCIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS

PLAZA DE LA REFORMA No. 20  
COL. TABACALERA

06070 MEXICO D.F.

566-7422



Amortización del anticipo mediante la suscripción de UN pagaré(s) a la vista por la cantidad de \$ 470,567.00 DEL 25% A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR,.

cada uno de ellos.

**F. PLAZOS DE INICIACION, EJECUCION Y TERMINACION DE LAS OBRAS**

Inicio: Ocho días siguientes a la recepción del anticipo.

Tiempo de ejecución: -55- días de calendario.

Fecha de terminación: LA OFICIAL DE LA OBRA.

**G. BASES GENERALES DE CONTRATACION**

Las partes abajo firmantes manifiestan conocer cabal y plenamente los alcances y contenido del documento denominado "Bases Generales para la Contratación de Obra a Precios Unitarios y Tiempo-Determinado" para Promociones de Vivienda financiadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que ha sido aprobado por Acuerdo Número 15600 del II. Consejo de Administración del INIUVI en su Sesión número 320 de fecha 18 de Diciembre de 1985.

Dichas bases, junto con la presente Cédula contractual, integran el Contrato de Obra a Precios Unitarios y Tiempo-Determinado, -- que las partes concluyen y se obligan cumplir plenamente, sujetando su actuación y asumiendo sus responsabilidades en los términos allí previstos.

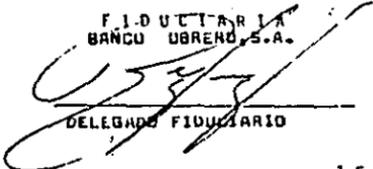
Leído el presente así como sus anexos, los otorgantes lo ratifican y firman de conformidad en la Ciudad de MEXICO, S.A. los -QUINCE- días del mes de MAYO de mil novecientos ochenta y siete.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, possibly reading "M. J.", is written over the signature line.



**BANCO OBRERO, S.A.**  
INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE

FIDUCIARIA  
BANCO OBRERO, S.A.

  
DELEGADO FIDUCIARIO

COMPRATISTA  
CAVICA, S.A. DE C.V.

  
MIGUEL LEAÑOS FERNANDEZ

TESTIGOS

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ACUERDO # 15600  
18-XII-85

PLAZA DE LA REPUBLICA No. 26  
COL. TAHOACALERA

06030 MEXICO D.F.

566-7422



**BANCA SERFIN, S.N.C.**

GRUPO FINANCIERO SERFIN

CONTRATO DE OBRA A PRECIOS UNITARIOS  
Y TIEMPO DETERMINADO No.: 88/85 BFE 002-1  
UBICACION: HUIXTLA, CHIAPAS.  
FRENTE: UIDAD JIQUILFAN  
PROMOTOR: DIEGO SANCHEZ MARINERO  
REG. 86/1366

**CEDULA DE CONTRATACION**

EL CONTRATO QUE EN ESTE ACTO SUSCRIBEN LAS PARTES SE ENCUENTRA -  
INTEGRADO POR LA PRESENTE CEDULA Y POR LAS BASES GENERALES DE --  
CONTRATACION DE OBRA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO --  
APROBADOS POR EL INFOHAVIT Y CUYOS DATOS ESPECIFICOS SON LOS QUE  
A CONTINUACION SE RELACIONAN:

**A. PARTES**

FIDUCIARIA: BANCA SERFIN, S.N.C.  
Delegado Fiduciario: LIC. JAIME VICTORIA COELLO  
Personalidad que acredita con: TESTIMONIO DE LA ESCRITURA PUBLICA 30067,  
DE FECHA 4 DE JULIO DE 1987.  
Domicilio: 3a. PONIENTE NORTE No. 14B, 2º PISO, TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS.

CONTRATISTA: CALPAN, S.A. DE C.V.  
Representante: ING. FELIPE GARCIA JIMENEZ  
Personalidad que acredita con: TESTIMONIO No. 1767, VOL. 37 DEL LIC. ERIC  
S. PULCIAN ABUPIO, NOTARIO PUBLICO 196 DE MEXICO, D.F., REGISTRO DE COMERCIO --  
No. 20373 DE FECHA 11 DE NOVIEMBRE DE 1986.  
Constitución de la Sociedad que acredita con: ESCRITURA PUBLICA No. --  
40748 DE FECHA 18 DE ENERO DE 1984.

Domicilio: CALZ. DE LOS LEONES No. 289, COL. LAS AGUILAS MEXICO 01710, MEXICO,  
D.F.

Número de Registro en el Padrón de Contratistas Y/o Diseñadores  
del INFOHAVIT: 419

Número de Registro en la Cámara Nacional de la Industria de la-  
Construcción: 7288

Registro Federal de Contribuyentes: CAL-830831

**B. ANTECEDENTES DE LA INVERSION FIDUCIARIA**

- 1.- Proyecto de Inversión aprobado por el H. Consejo de Adminis-  
tración del INFOHAVIT en sesión número 377 de fecha 10 de-  
Febrero de 1988 acuerdo número
- 2.- Promoción número: 86/1366
- 3.- Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración No.  
86/1366 Fecha: 16 de Marzo de 1988.



**BANCA SERFIN, S.N.C.**  
INSTITUCIÓN DE BANCA AHORRO

- 4.- Materia Fideicomitida: la suma de \$412'964,905.00 (CUATROCIENTOS DOCE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCO PESOS, 00/100 M.N.)
- 5.- Partida presupuestal de la materia del Fideicomiso contra la que se cargará el presente Contrato: **INFRAESTRUCTURA.**

**C. OBJETO DEL CONTRATO**

La ejecución de obras de **INFRAESTRUCTURA.**

que se realizarán de acuerdo a los anexos, especificaciones y programas aprobados por el **INFONAVIT.**

**D. RESERVA TERRITORIAL**

Frente: **UNIDAD JIQUILPAN**

UBICACION: **HUIXTLA, CHIAPAS.**

**IMPORTE DE LAS OBRAS**

- Valor de las obras: \$29'989,276.00 (VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL PESOS, 00/100 M.N.)
- Anticipo del 25% \$7'497,319.00 del importe total (SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESIENTOS DIECINUEVE PESOS, 00/100 M.N.)
- Amortización del anticipo mediante la suscripción de un pagaré (s) a la vista por la cantidad de \$7'497,319.00 (SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESIENTOS DIECINUEVE PESOS, 00/100 M.N.) cada uno de ellos.

**F. PLAZOS DE INICIACION, EJECUCION Y TERMINACION DE LAS OBRAS**

Inicio: Ocho días siguientes a la recepción del anticipo.

Tiempo de ejecución: 90 días de calendario.

Fecha de Terminación:



**BANCA SERFIN, S.N.C.**  
INSTITUCIÓN DE BANCA AHORRISTA

**G. BASES GENERALES DE CONTRATACION**

Las partes abajo firmantes manifiestan conocer cabal y plenamente los alcances y contenido del documento denominado "Bases Generales para la Contratación de Obra a Precios Unitarios y Tiempo Determinado" para Promociones de Vivienda financiadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que ha sido aprobado por Acuerdo número 15600 del H. Consejo de Administración del INFONAVIT en su Sesión número 330 de fecha 18 de Diciembre de 1985.

Dichas Bases, junto con la presente Cédula contractual, integran el Contrato de Obra a Precios Unitarios y Tiempo Determinado, -- que las partes convienen y se obligan cumplir plenamente, sujetando su actuación y asumiendo su responsabilidades en los términos ahí previstos.

Leído el presente así como sus anexos, los otorgantes lo ratifican y firman en la Ciudad de Oaxaca, Oax. , a los veintisiete días del mes abril de 1988.

F I D U C I A R I A

BANCA SERFIN, S.N.C.

C O N T R A T I S T A

CALPES S.A. DE C.V.

I E S T I G O S

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Los contratos por ser un medio lícito del tráfico de valores, resultan ser la principal fuente de las obligaciones, desprendiéndose de ello, la importancia para su estudio en la ciencia especializada del Derecho Civil.

SEGUNDA.- Cada contrato tiene sus características propias y particulares que lo hacen único, según su naturaleza, basándose desde luego en los principios genéricos comunes a todos.

TERCERA.- Por lo que respecta a los contratos administrativos y específicamente el de obra pública, es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que faculta al Gobierno Federal a emitir las diversas leyes o cuerpos normativos de la materia, a efecto de definir los criterios jurídicos de aplicación, complementando de este modo, al régimen del Derecho Positivo Mexicano.

CUARTA.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consigna algunas especificaciones respecto a las atribuciones de cada Secretaría y Organismos centralizados y Paraestatal, entre las que destaca la Secretaría de Programa

ción y Presupuesto, que tiene como una de sus atribuciones, el de controlar y vigilar el cumplimiento de las leyes expedidas en materia de obra pública y en presentar el anteproyecto respectivo del Presupuesto de Egresos de la Federación al Ejecutivo Federal, en relación a los egresos globales y específicos de los gastos de Obras Públicas.

QUINTA.- La situación jurídica en torno a la obra pública, importa cada vez más y las necesidades del desarrollo nacional, han creado situaciones de actualización en el sistema normativo que nos rige, esto se infiere por la continua renovación del régimen jurídico que aplica la administración pública en relación a la obra pública y el interés que prestan todos los planes estratégicos gubernamentales dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEXTA.- El concepto de contrato administrativo, no ha sido clasificado en la legislación vigente, por lo que con sidero que se debe crear un cuerpo normativo general de contra tos administrativos, ya que el concepto de suministro, adqui siciones y específicamente la materia que nos ocupa, la -

obra pública, son conceptos regulados en forma especial por sus características propias que en los mismos ordenamientos consignan.

SEPTIMA.- Como se ha visto, los contratos administrativos carecen de una reglamentación en la rama especializada del Derecho Civil, aunque supletoriamente esta brinda su acervo conceptual en el aspecto formal y procesal, al abordar los contratos como fuentes de las obligaciones en general, ya que estos crean efectos por su cumplimiento o incumplimiento, derivando una serie de responsabilidades directas o colaterales dentro de los ordenamientos reglamentarios de la Ley de Obras Públicas.

OCTAVA.- A pesar de que existen modelos o formas en cuanto a su integración y formulación de los contratos de obras públicas, no se prescriben en cuanto a los contratos administrativos en general.

NOVENA.- A lo anterior, cabe señalar que el artículo 30 de la Ley de Obras Públicas así como el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, clasifica a la obra pública conforme a los bienes de dominio público o hacen referencia del trabajo

o prestación, por lo que es necesario definir su categoría - jurídica respecto a su conceptualización o por lo menos encuadrarlo dentro del contexto de la propia ley respecto a su materia.

DECIMA.- También considero necesario que el Estado Mexicano, a través de los argumentos del Derecho Administrativo, legisle en materia de contratos administrativos como -- concepto genérico, toda vez que cada acto jurídico relativo a la materia, se tocan en forma muy superficiales, conceptos de las disciplinas del Derecho Privado, situación que regulándolos dejarían más claro la existencia de los mismos, fuera de un orden puramente civil.

B I B L I O G R A F I A

EL DERECHO PRIVADO ROMANO  
Fioris Margadan, Guillermo

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.  
Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio  
Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1983.

MANUAL DE DERECHO PRIVADO.  
Centro de Estudios Jurídicos y Sociales.  
Enrique Gutiérrez, A. C.  
Editorial JUS. México. 1985.

ELEMENTOS DE DERECHO.  
Moto Salazar, Efraín.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México. 1965.

TEORIA GENERAL DEL CONTRATO.  
Muñoz, Luis.  
Cárdenas Editores. México. 1973.

COMPENDIO DE DERECHO CIVIL.  
Rojina Villegas, Rafael  
Vo. IV, Teoría General de las Obligaciones.  
Editorial Porrúa, S. A. México. 1982.

DE LOS CONTRATOS CIVILES.  
Sánchez Meda, Ramón.  
Editorial Porrúa, S. A. México. 1979.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.  
Driskill Editores.  
Buenos Aires. 1979.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.  
Editorial Porrúa, S. A. México. 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.

Ley de Obras Públicas.  
Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Editorial Porrúa, S. A. México. 1987.

Presupuesto de Egresos de la Federación.  
Edit. S.P.P. México. 1988. (1987)

Presupuesto de Egresos de la Federación.  
Edit. S.P.P., Ramo: Administración y Reconstrucción.  
México. 1988.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública. Diario Oficial de la Federación del día 8 de julio de 1981.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1985.

Oficio-Circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de Obra Pública a base de precios unitarios, a precio alzado y de servicios.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1986.