

14 320809  
24



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

PLANTEL TLALPAN

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"NATURALEZA JURIDICA DE  
LA LICITACION PUBLICA"**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JESUS MARTINEZ ZAVALA**

CONDUCTOR: DR. FLAVIO AUGUSTO OJEDA VIVANCO

México, D. F.

TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

NATURALEZA JURIDICA DE LA LICITACION  
PARA LA OBRA PUBLICA

Indice

Prólogo

CAPITULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE OBRA PUBLICA

I.1 Introducción	1
I.2 Antecedentes prehispánicos	2
I.3 Antecedentes en la Colonia	4
I.4 El especulo	8
I.5 El Ordenamiento de Alcalá	10
I.6 La Constitución de Cádiz	16
I.7 México Independiente	25
I.8 Comentarios	30

CAPITULO SEGUNDO

II.- DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA LICITACION PUBLICA

II.1 Introducción	32
II.2 Análisis de las Constituciones Mexicanas	33
II.3 Reglamento Presidencial del 30 de Enero 1959	44

II.4 Anteproyecto de la Ley Reglamen- taria del Artículo 134 Constitu- cional 1964	46
II.5 Análisis de la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas	57
II.6 Comentarios	75

### CAPITULO TERCERO

#### III.- MARCO CONCEPTUAL

III.1 Introducción	78
III.2 Conceptos jurídicos fundamentales	79
a) Estado	79
b) Derecho	86
c) Derecho Constitucional	89
d) Derecho Administrativo	93
e) Acto Jurídico	102
f) Acto Administrativo	105
g) contrato Administrativo	107
h) Proceso y Procedimiento	109
III.3 Conceptos jurídicos relacionados con la licitación	115
a) Obra Pública	115
b) Licitación Pública	120
c) Sujetos de la Licitación	124
d) Tipos de Licitación para Obra Pública	126

e) Acto de Apertura	128
f) Acto de Fallo	129
III.4 Marco Legal	130
III.5 Comentarios	133

#### CAPITULO CUARTO

#### IV.- LICITACION PARA LA OBRA PUBLICA EN MEXICO

IV.1 Introduucción	135
IV.2 Principios rectores de la licitacion	136
a) Optimización en cuanto a condiciones	136
b) Simplificación de procedimientos	141
c) Principios meta jurídicos	144
IV.3 Etapas del procedimiento	146
a) Planeación y presupuestación	147
b) Programación	156
c) Convocatoria y casos de excepción	161
d) Preclasificación y registro de contratistas	171
e) Acto de apertura de las ofertas	178
f) Análisis de las ofertas y dictamen	184

g) Acto de fallo o adjudicación	185
h) Formalización del contrato de Obras Públicas	187
IV.4 Recursos del licitador y sistema de sanciones	
a) Recursos	190
b) Sanciones	194
IV.5 Comentarios	195

## CAPITULO QUINTO

### V.- NATURALEZA JURIDICA DE LA LICITACION PARA LA OBRA PUBLICA.

V.1 Introducción	197
V.2 Concepto propio de licitación	198
V.3 Licitación Pública y Licitación por Convocatoria Directa	209
V.4 Ratio Iuris	215
V.5 Determinación de la Naturaleza Jurídica	221
CONCLUSIONES	228
BIBLIOGRAFIA	231
ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS	234
OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS	236

## PROLOGO

Al haber tenido la oportunidad de prestar mis servi  
cios como pasante en una importante empresa paraestatal,  
y precisamente asignado al área de contratos, pude perca  
tarme de las enormes y trascendentes deficiencias que --  
sobre la materia existen en la actual legislación, por -  
ello desde un principio vislumbré la posibilidad de aden  
trarme más en este tema de la licitación para marcar ca-  
rencias y elevar propuestas que ayuden a resolver la pro  
blemática central de la administración pública. Esa ---  
reiterada falta normativa ha dado lugar a pérdidas econó  
micas considerables para el país, además de la confusión,  
la desorientación el mal servicio y desde luego, el apro  
vechamiento de ello por parte de algunos funcionarios y  
empleados, y de los mismos proveedores, para obtener ga-  
nancias elevadas que no resultan apegadas a los princi--  
pios morales y jurídicos que rigen a la sociedad.

Por ahora es un trabajo con fines académicos, pero  
espero que en él logre yo plasmar la inquietud, la re---  
flexión y las bases para una pronta y adecuada legisla--  
ción.

La licitación pública es por hoy un tema casi desconocido para la mayoría de las personas, incluyendo a abogados, otros profesionistas, funcionarios y empleados -- que de alguna manera están vinculados a la contratación de obras y servicios. La causa fundamental de ello radica en la falta de publicaciones al respecto, el desconocimiento de ella por los profesores de derecho administrativo y su exclusión en los programas de capacitación de los empleados públicos.

He denominado a este trabajo "NATURALEZA JURIDICA - DE LA LICITACION PUBLICA", porque considero que lo primero, lo esencial, es fijar qué tipo de institución o figura es dentro del derecho; después, dónde queda ubicada, qué efectos produce y que relaciones tiene con otras figuras del mismo género, de esa manera creo le daré el interés y la utilidad a mi trabajo.

Por último señalaré brevemente la forma como he distribuido mi labor, que espero responda al objetivo principal que se persigue.

En cinco capítulos intentamos analizar desde diversos puntos de vista a la Licitación Pública; primero, -- analizamos desde tiempos prehispánicos hasta nuestros --

### III

días como se realizaban las obras públicas, para así tener un panorama general histórico. En el segundo capítulo desarrollamos el análisis de las legislaciones que -- tuvieron que ver con la misma licitación, para tener un pleno conocimiento de la evolución de ésta en nuestras -- legislaciones.

El tercer capítulo analizamos los conceptos jurídicos fundamentales, así como los que se relacionan con la Licitación Pública, esto con el fin de revestir a nuestro trabajo con bases sólidas de derecho, así como saber qué disposiciones legales son aplicables. En el capítulo cuarto analizamos la legislación actual en referencia a la Licitación Pública, y por último, en sí lo que es -- la naturaleza jurídica de esta figura administrativa.

## CAPITULO PRIMERO

### I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LICITACION PUBLICA MEXICANA

#### 1.1 INTRODUCCION AL CAPITULO PRIMERO.

El haber desarrollado este capítulo que reviste una vital importancia, es para entender el porqué en nuestros días se le pone énfasis a la forma de otorgar y regular las obras públicas, sobre todo en nuestro País.

En sí, casi nadie se ha ocupado de describir la forma por la que nuestros antecesores cuidaban el dinero -- del Estado, o bien de la corona; sin embargo, es necesario buscar en nuestra historia cómo en nuestro País se fue desarrollando, desde que el territorio se poblaba de distintas culturas nativas que realizaron obras de ingeniería superiores a las que hoy tenemos, o bien en los -- cuatrocientos años de colonia que fundaron los cimientos de nuestra patria, dejándonos obras que aún tenemos el -- placer de apreciar por sus valores artísticos e históricos.

Es de comprender que en el México independiente, --

no existían personas capaces para emprender obras públicas de cierta magnitud, al grado que el Presidente Juárez buscó preparar a los cuadros del país para lograr -- el desarrollo que la época exigía, o también se tuvo la necesidad de entregar en concesión a extranjeros las -- obras más importantes, como se hizo en época del Presidente Díaz.

El abuso en un procedimiento que en su inicio resultó benéfico al país, que era el concesionar las obras a extranjeros, tuvo como consecuencia el cuidar más las -- formas de otorgar las obras públicas.

Por lo anterior, pienso que es importante recopilar datos históricos para entender el porqué en cada época surge una forma distinta para contratar las obras públicas, esto nos orienta para analizar e indicar soluciones jurídicas adecuadas a nuestro acto de licitación pública.

## 1.2 ANTECEDENTES PREHISPANICOS.

Para González de Cosío<sup>1</sup>, fue imperativa la forma en que los Aztecas Náhuatles se apoderaron del Valle de México. GONZALEZ DE COSIO F. "LA HISTORIA DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN MEXICO", Tomo I, Edición Secretaría de Obras Públicas, México, D.F., 1971, P. 35.

xico, y fue a través de la triple alianza de los Cacicagos de Texcoco-México y Tacuba, para que de esta alianza surgiera un Estado poderoso (decimos Estado por concebir a una figura jurídica parecida al Estado actual sin de hecho serla).

Los Señores de Azcapotzalco tenían dominado al pueblo Mexicano, hasta que Izcóatl y Nezahualcóyotl liberaron a su pueblo de la opresión y, con la muerte de Maxtla, dio principio el formidable Imperio Mexicano. Cuando lograron estos Mexicanos quitarse el yugo Azcapotzalquense, subsumieron y avasallaron a los pobladores de Tuxpan, Orizaba, Cuetlaxtla, Zempoala y Oaxaca en tiempos de Moctezuma Xocoyotzin, sin contar los pueblos sometidos en la Metrópoli. Estos pueblos sometidos fueron estilizando los modos y tributos.

La historiografía nos señala que quien ostenta el poder en la época prehispánica, ordena la construcción de obras públicas a sus vasallos, atendiendo a sus caprichos, necesidades bélicas, comerciales, religiosas y de transporte.

La organización pública de los Aztecas que estaba fundada en Tenochtitlán, era virtualmente plasmada en

barrios, los que harían de alguna manera importante esta organización, ya que estos mismos se procuraban las --- obras públicas que necesitaban, por medio de su trabajo en especie, que los pobladores proporcionaban.

Uno de sus grandes logros del enriquecimiento de -- los Náhualtes, era de hecho la religión, ésta permitió -- siempre que existiera un orden moral y jurídico, aunque procuró activar de forma alguna las actividades productivas políticas y civiles.

Para López Austin, citado por González de Cosío, -- quien ordenaba en forma discrecional las obras, era el -- Tlatoani para el orden general, y para el gobierno de -- los barrios lo ordenaban los Calpullis. También quienes ejecutaban las obras eran propiamente los vencidos, ta-- les como los famosos albañiles Azcapotzalqueños y los -- Coyoacanenses.

### 1.3 ANTECEDENTES EN LA COLONIA.

Los Españoles, además de haber traído su religión, enfermedades, cultura, animales, alimentos, también trajeron sus Leyes, mismas que ordenaba el Rey Español para su aplicación en las Américas, éstas no eran acatadas dede

bidamente por los delegados del Poder Público a quienes estaba encomendada su clasificación o su sanción.

En adelante, haremos comentarios de algunas Leyes, tanto como antecedentes peninsulares como en las cuales se asienta antecedentes de obras públicas, en donde observaremos la forma de otorgar o realizar las mismas:

Código de los Visigodos<sup>2</sup>.

El Código de los Visigodos fue escrito en Latín, establecía un valor igual ante la Ley para todos los hombres, en sus doce libros, subdivididos en títulos y Leyes, comprenden disposiciones de Derecho Público y Privado. Después fueron siendo aplicados en los lugares reconquistados a los Moros, unas veces directamente y --- otras veces en forma supletoria o como antecedentes. No fue derogado este Código hasta los tiempos de Isabel II; en alguna ocasión, en época de Fernando Tercero, el Santo, sirvió como fuero particular para la Ciudad de Córdoba. En su texto trataba en forma paternalista a los gobernados, tal como se expresa en su texto<sup>3</sup>.

2. GONZALEZ DE COSIO F. "HISTORIA DE LAS OBRAS PUBLICAS EN MEXICO", Tomo I, Edición de la Secretaría de Obras Públicas. México, D.F., 1971, P. 77

3. IBIDEM P. 79

En la Ley 8, título I del Libro I, nos dice:

"Todas las cosas que son comulanes dēbe--  
 las gobernar con amor de toda la tierra;  
 las que son de cada uno dēbelas defender  
 humildemente, que toda la universalidad -  
 de la gente lo hayan por padre, y que ca-  
 da uno lo haya por señor, y así lo amen -  
 los grandes y lo teman los menores en tal  
 manera que ninguno tenga en ello duda de  
 servirle, y todos se metan en suerte de  
 morir por su amor".

La Ley 4 del mismo título preliminar decía que<sup>4</sup>:

"Las obras debía el rey obrarlas bien, y  
 que no aducriera para sí, sino para el -  
 reino; reiterando el mismo principio el -  
 Título, al establecer que el facedor de -  
 la Ley debe catar puede ser, y después dē  
 bese catar que no lo haga solamente por -  
 su provecho, más comunmente por el prove-  
 cho del pueblo, que por eso semeje que él  
 no hace la Ley por sí, más comunamente -  
 para todos (1771 y 1847)".

4. IBIDEN P. 80

En estas citas se puede observar que ya en ese momento histórico, a pesar de que el rey era absoluto y no tenía algún código de gobierno, le debía al pueblo un principio de legalidad, aún cuando pensamos como principio de que una actitud eurocentrista aplicado a nuestro origen latino es totalmente un error, pues no fueron aplicadas las leyes en nuestro continente. Bajo un punto de vista distinto, es importante saber algunas teorías que nos entregan una corta verdad, que en nuestro espacio histórico nos presenta un beneficio, pese al absolutismo del gobierno o propiamente de los gobernantes -- que se erigen en el siglo XX, monarcas absolutos escudándose en alguna ideología visceral, obstaculizan la verdadera intención de servicio público.

El poder absorbe a cualquier persona, no importando su condición o su libertad ideológica, a la larga justifican su caprichosa actuación con sus juicios de valor, que en realidad denotan la ambición por el poder, acabando siempre, como establecía Aristoteles "siempre las formas de gobierno puras se convierten en impuras".

El rey Alfonso X, denominado el Sabio, emitió para España el cuerpo de Leyes que en su época fue la punta de lanza de los códigos de ese entonces, asimismo fue -

aplicado en nuestra América Latina este código, también conocido por las siete partidas del rey Sabio, Alfonso el nono.

En este compendio medieval no se encontraron casi - antecedentes de obras públicas y de licitación o proce-- dimientos para otorgarlos, sin embargo se denota la co-- dificación de Derecho Público y de Derecho Privado. Tam-- bién define al Derecho Natural tanto en forma sustantiva como en forma adjetiva, con un matiz general del apoyo - clerical asentada en una Monarquía casi identificada en sí misma.

En la Ley 20, título 32 de la Tercera partida, ob-- serva que los rellenos en sus casos, ciudades, villas y lugares suyos, estaban obligados a la realización de --- obras en pro comunal, sin embargo, sólo este precepto -- comentado por González de Cosío es el antecedente de ese ordenamiento, que habla de las obras públicas.

#### 1.4 EL ESPECULO

Fué un ordenamiento muy respetado en su época, manij fiesta el autor en consulta, el que a la letra dice:<sup>5</sup>

"Los Merinos mayores de los reinos, la --  
 Justicia mayor de la casa del rey, a ----  
 quien suelen llamar alguaciles, o justi--  
 cias, o jueces, o de cualquier otra mane--  
 ra que se le llamen, que son puestos por  
 las ciudades y las villas para cumplir es--  
 ta justicia (administrativa), asi como --  
 los sayones y otros que andan con ellos,  
 cualquiera que sea su nombre que ten-----  
 gan.... Y que el Merino mayor debe guar--  
 dar el reino y las iglesias, y los monas--  
 terios, y las casas de caballeros y due--  
 ños, guarda los caminos, y que no se haga  
 castillo, ni torre, ni fortaleza sin man--  
 dato o permiso del rey".

Ley 16 título 3 libro 4<sup>6</sup>.

"Los jueces y los merinos y los alguaci--  
 les y las justicias que son puestos por -  
 las ciudades y por las villas... deben ha--  
 cer todas estas cosas... y si los muros -  
 fuesen derribados, o las villas no tuvie--  
 sen puertas, deben de hacer adobar con --  
 las rentas que fueren señaladas para ello;

y si no las hubiere ahí (las rentas) débenlo hacer saber al rey que se mande adobar".

Como se puede apreciar tanto en estas citas, como en las anteriores, todas las obras públicas eran ordenadas por el jefe político, llamase como se llame, es decir no había gran diferencia entre los antecedentes precoloniales y nuestros días, ya que existen partidas tributarias especiales para construir y mantener obras públicas, sin embargo el especulo no dice de que forma se harán las obras, en forma directa o vía de un tercero -- que lo haga.

#### 1.5 EL ORDENAMIENTO DE ALCALA.

Este ordenamiento, también como los anteriores, fueron expedidos por el Rey Alfonso X el Sabio, en la Ciudad de Alcalá de Nares y fueron vigentes en todo el Imperio Español y además con eficacia durante más de cien años; una de las características esenciales del ordenamiento es que se crean las famosas y nefastas "encomiendas".

Existían tres tipos de Encomiendas<sup>7</sup>:

7. IBIDEM anterior P. 96-97

Encomienda en feudo; los comenderos reconocían al Rey con parte de la renta cada año.

Encomienda en tierras; de cuyas rentas gozaban los que recibían solamente el tercio libre, y de los otros dos tercios estaban obligados a servir al Rey con un hombre a pie y otro a caballo.

Encomienda de honor; que era la encomienda más común de las tres, la persona que la recibía entraba en el Consejo del Rey, le llamaban Don, confirmaba los privilegios y mercedes que el Rey hacía y gozaban sin obligación ni cargo alguno, toda la renta de los vasallos que el Rey le daba a título de honor.

Estas definiciones las encontramos en la Ley 16, título 32, nota 2 del Ordenamiento de Alcalá y son definiciones eficaces en España pero no pasaron con el mismo concepto que se observaban en América, que no sólo adquiría el comendero observancia hacia el vasallaje sino también la tendencia eminentemente religiosa.

En ese entonces el Rey era el propietario, en el concepto Europeoizante, de tenencia de la tierra y bienes adheridos, como el subsuelo y los minerales en que ellos se están anexos como son plata y oro.

Ya también las ordenanzas derivadas de las siete -  
partidas elaboradas por el Doctor Alfonso Días Moltal--  
vo<sup>8</sup> a encargo de los Reyes Católicos en 1480, declara--  
ran a todos los oficiales reales como cualquier Vasallo,  
es decir todos pagarán impuestos en el fundamento del -  
provecho común. Yo pienso que esta Ley 15, título 4 --  
libro 4 es, dando un matiz de actualidad al nombre de -  
provecho público, el origen de las disposiciones que van  
favoreciendo al erario, siendo de alguna manera que el -  
provecho público es tan importante que si se prostituye  
para beneficio del que otorga los contratos, puede ser -  
negativo para el beneficio público. En fin este comen--  
tario es mi juicio de valor, tan discutible como la apre--  
ciación personalísima de cualquier humano.

Para poder establecer en efecto los antecedentes ju--  
rídicos coloniales, fue necesario hacer en breve un poco  
de historia en torno de las ordenanzas que tenían vigen--  
cia en la Iberia Peninsular, a partir de ese momento es  
necesario elaborar un análisis de los escasos anteceden--  
tes que se encontraron en la Colonia. De hecho, la doc--  
trina de Ubaldo y Bartolo de Sassoferrato indican<sup>9</sup>.

8. WECKMAN, LUIS. "EL PENSAMIENTO POLITICO MEDIEVAL", Mé--  
xico 1950. P.

9. MANZANO JUAN. "HISTORIA DE LAS RECOPIACIONES DE IN--  
DIAS", Tomo I, México, D.F., 1950 P. 61.

"Según derecho, las tierras nuevamente -- conquistadas y acrecentadas al Señorío antiguo se han de regir por todas las Leyes del Reino a quien se acrecienta, y así la disposición de dichas Leyes del Reino de Castilla, que antes, estaban hechas, se extendían y extienden a las tierras de infieles que después de hechas las Leyes se adquiera y ganan de nuevo, como a estas - tierras de los indios, y por ellas se han de regir y regular".

El Consejo de Indias se forma para el mejor gobierno de los indios occidentales, porque antes de que ésta se formara no tenían la causa de que dicho consejo particularmente se aplicaba, por lo tanto se despachaba --- por Castilla, que centralizó el poder. Algunos barones y consejeros se disputaron el derecho tribuario para sí y parte para el reino<sup>10</sup>.

"La recopilación de Leyes de los reinos - de Indias fue impresa por primera vez, -- por Julian Predes, dice García Gallo, en

10. GONZALEZ DE COSIO FRANCISCO. "HISTORIA DE LAS OBRAS PUBLICAS EN MEXICO, Tomo I Edición de la Secretaría de Obras Públicas. México, D.F., 1971, P. 95 y 96.

el cuarto tomo, terminándose tres mil --- ejemplares, cantidad notable si tomamos - en cuenta la ordinaria limitación que acusan las impresiones de aquellos tiempos, aunque en realidad fue muy corta tratándose se de un cuerpo legislativo de tan importante conocimiento y aplicación en vastísimas regiones.

De aquel número fueron enviados a la Nueva España quinientos, para ser distribuidos de la siguiente manera: Doscientos a la Audiencia de México, cien en Guadalajara, otros tantos a la de Guatemala y los cien restantes a Santo Domingo y Filipinas por igual. Pronto se agotó la edición, y en 1759 acordó el Supremo Consejo de Indias reprimir la recopilación, lo -- cual se hizo, llevándose a cabo, las ediciones de los años 1774, 1791, 1841, 1889 1890, y últimamente en 1943, reimpresa -- facsimilarmente la de 1791, por el Consejo de la Hispanidad, las fuentes de recopilación de 1681, además de las disposiciones que en su tiempo fueron dictadas y

tomadas en consideración, resultan ser --  
Leyes nuevas, de 1542 los libros de con--  
sejo".

Con lo anterior podemos darnos cuenta del manejo de los poderosos para con las Leyes en la visión de Dios en pro de los intereses creados por ellos mismos.

Las ordenanzas de Cortés mencionan por primera vez la idea de la Obra Pública y en pro de la comunidad, esto lo encontramos en las instrucciones de 1523, dentro de la época medieval.

El trasplante administrativo dentro del marco municipal es evidente, pero en México se advierte una modalidad específica, y ésta consiste en que las obras públicas se realizaban con fondos provenientes del tributo -- fincado a los indígenas, que lo pagaban con trabajo personal o material de construcción o lo que hiciera falta como comida o elementos comercializables, también la -- obra pública pagaba de las multas que se pagaban por desobediencia o bien actos de violencia a las normas consuejiles, además de los productos derivados de las anteriores anotaciones el Patronato y Mercedes Reales, así como las fortunas particulares proporcionaron abundantes elementos para la realización de Obras Públicas. Posterior

mente se regularizó la costumbre, que se inició por una costumbre Real de aplicar a las Obras Públicas parte de las cantidades obtenidas en calidad de diezmo.

#### 1.6 LA CONSTITUCION DE CADIZ

La Constitución de Cádiz, fue promulgada por las -- cortes Españolas el 19 de marzo de 1812, representa el -- triunfo del liberalismo sobre el régimen absolutista de Carlos III, Carlos IV y Fernando VII; se inspira en un -- nuevo reconocimiento y aceptación de los valores huma-- nos, coincide en varios aspectos con los declarados por la Revolución Francesa de 1789, pero fundamentalmente -- basados en la larga historia de las libertades individuales que se distinguen siempre, o casi siempre, en los regímenes de los tiempos antiguos de la Península Ibérica.

Su credo es individualista y reconoce que la verda-- dera acción del Gobierno respecto de la persona y hacia el desarrollo del país, consiste en la protección de la libertad individual en el ejercicio de las facultades -- físicas y morales de cada particular, según sus necesi-- dades y obligaciones. Por lo tanto, la Constitución de Cádiz contiene dos principios fundamentales: Conservar -- expedita la acción del Gobierno para que pueda desempe--

ñar todas sus obligaciones; y dejar libertad a los individuos de la nación, para que el interés personal sea en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar.

Dentro de la Constitución de Cádiz, como lo concluye el Historiador y Político Mexicano Francisco González de Cosío, es necesario su estudio tal cual, esto se debe a su importancia que reviste el origen teórico de las -- subsecuentes Constituciones, asimismo tuvo eficacia en teoría en México, también dio origen a las concepciones actuales en las obras.

Por lo expuesto, es importantísimo transcribir la -- conclusión a la que González de Cosío llegó en su obra -- "HISTORIA DE LAS OBRAS PUBLICAS EN MEXICO" en su tomo I, en las páginas 312 a 315, esta importante obra fue editada por la Secretaría de Obras Públicas, ordenada por -- el entonces Secretario Enrique Bracamontes, SIC<sup>11</sup>:

"Hemos examinado las principales fuentes que a nuestro entender, ilustran sobre la idea de las "Obras Públicas" en la época

11. GONZALEZ DE COSIO FRANCISCO. "LA HISTORIA DE LAS -- OBRAS PUBLICAS EN MEXICO" Edición de la Secretaría de Obras Públicas, México, 1971, P. 312 a 315

de dominación española en México, de ellas podemos sacar las siguientes conclusiones:

a) Había una noción clara de la Obra Pública y del bien común, utilidad pública o común y procomunal.

b) Había una evidente relación entre las ideas de Obras Públicas, trabajo material, utilidad pública o común, cooperación económica y laboral, y mandato de autoridad. De ello resulta que la Obra Pública constituía una realización material, ordenada por la autoridad dirigida al bien o utilidad comunes, a la que concurrían económica o laboralmente quienes se beneficiaban obligados por razón de costumbre, derecho o necesidad.

c) La Obra Pública se realiza atendiendo fines civiles o religiosos.

d) La utilidad común o pública se entendía en un doble aspecto, de fomento material: riqueza pública material, progreso,

civilización, desarrollo; de fomento espi  
ritual: conversión de los indios, humani-  
zaciones, culturas, bienes, costumbre, re  
ligión.

e) Se consideraba justo que concurrieran  
a la Obra Pública quienes se beneficiaban  
con su realización. Por lo tanto, no ---  
había exentos, cuando menos teóricamente,  
de la obligación de contribuir a ella.

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

g) Es evidente la existencia de la planea  
ción, una de las más antiguas del mundo,  
en la construcción, de ciudades, casas, -  
plazas y caminos, y en general la realiza  
ción de las Obras Públicas.

h) La iglesia secular o regular interve--  
nía en la realización, conservación y fun  
cionamiento de la Obra Pública de fines -  
religiosos, según lo autorizaba la potes-

tad civil.

i) El gobierno colonial representativo del Rey, fue en general omnímodo. Los municipios y ayuntamiento perdieron su fuerza y responsabilidad por los corregimientos, y éstos, a su vez, posteriormente, por el régimen de tipo preponderantemente económico de las independencias.

j) Los ayuntamientos tenían a su cargo -- las Obras Públicas, en las ciudades, villas y lugares.

k) El monarca, por medio de su Hacienda real, acudía frecuentemente y con magnificencia, a la realización de las Obras Públicas, ya contemplando los recursos económicos de los Municipios y comunidades, -- ya directamente como autoridad general, -- ya como patrono.

l) El costo de la Obra Pública se repar--  
tía generalmente en tres partes: La ha--  
cienda real; los vecinos encomenderos, y

los indios. Cuando no había encomenderos, los vecinos concurrían "atenta su calidad".

m) El tributo y servicio personal se justificaba histórica y jurídicamente. Los antiguos Mexicanos les rendían a sus "teules" las autoridades coloniales, representantes del rey, los exigían por razones de guerra, como vencedores, de derechos natural y divino y de necesidad.

n) La necesidad se consideraba superior al derecho. El tributo y el trabajo forzoso eran necesarios para sostener la administración, y por eso la compulsión sobre los indios estaba justificada.

n) Los indios constituían el instituíble elemento básico en que se apoyaba la realización de la Obra Pública, y en último término la economía del país.

ñ) Había obligación preferente, de parte de los indios, de concurrir a las obras

públicas de su localidad. Teóricamente - no podían ser forzados a satisfacerla fuera de ésta; aunque de hecho eran llamados frecuentemente de unas y otras partes y - compelidos a realizarlas.

o) Los indios contribuían, en su calidad de vencidos, como tributarios, como peones asalariados, o como trabajadores forzados.

p) Ya fuera tributo, trabajo voluntario o forzado, el indio daba mano de obra, o -- explotación de materiales de construcción, o acarreo; o una y otras cosas.

q) La voluntad del indio para establecer la relación contractual de trabajo era, - el mayor número de veces, puramente teórica. Los indios eran llamados de cualquier parte, por solo acuerdo del Virrey, para realizar los trabajos que se encomendaban.

r) Los indios beneficiados con la obra pública tenían la obligación de conservarla y mantenerla.

s) Había un oidor, en la audiencia real, encargado de la inspección de las obras públicas. En el Ayuntamiento de México, un regidor estaba a cargo de lo mismo.

t) La construcción de las obras públicas estaban rígidamente controladas, mediante las ordenanzas correspondientes, tanto en eficacia y aptitud de ingenieros, arquitectos, alarifes, maestros de obras y albañiles como en la calidad de los materiales.

u) Las obras públicas se hacían por administración, o por medio de asentistas (contratistas). Se había constituido el peaje, mediante el cual la administración o el asentista se resarcía de los gastos efectuados en la construcción de caminos y puentes.

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

w) En las fundaciones de las nuevas poblaciones, el régimen estaba determinado por las estipulaciones suscritas por pobladores o adelantadas, aceptadas por el Rey. En general contenían los mismos principios de doctrina anteriormente asentada.

x) La obra pública, en tiempos del despotismo ilustrado, se entendía como una actividad planeada, y dirigida al progreso y riqueza del país. Las juntas municipales, los jueces subdelegados en los pueblos de indios, la intendencia de la jurisdicción y la junta superior de Hacienda, cada uno de la esfera, intervenían en la realización de la misma.

y) En la corta vigencia de la constitución de Cádiz, volvieron plenamente los ayuntamientos a las facultades de administración de que habían sido despojados. Cuando sus recursos no eran suficientes, podían dichas corporaciones imponer árbitros, que debían merecer la aprobación de las cortes. Era permitida su imposición provisional, previo consen-

timiento de la diputación y mientras recaía la resolución de aquel cuerpo parlamentario".

Como ya lo habíamos explicado, estas conclusiones son y serán fuente de innumerables trabajos ya que González de Cosío, Historiador y Político Mexicano, simplifica la historia de nuestras obras públicas. Es necesario para dar un marco a nuestro trabajo, apoyarnos en la sin tesis descriptiva y alguna bibliografía más apropiada -- para entender claramente la fuente de las licitaciones -- en esta época.

#### 1.7 MEXICO INDEPENDIENTE.

En 1821, se consumaba la independencia de México, -- tal como lo es sabido por todos; es necesario para adentrarnos en el tema de las licitaciones y la erogación -- del erario para contratar obras públicas o adquirir bienes y servicios, realizar un breve análisis de la situación del país en el momento de la mencionada Independencia.

La República Mexicana abarca el territorio comprendido al este y sureste por el Golfo de México y Mar Cari

le, al occidente por el Pacífico, al sur por Guatemala, que ocupa una parte del Istmo de Darién y al norte por los Estados Unidos.

En los inicios del siglo XIX, el país era desconocido para todo el mundo incluyendo a los mexicanos, ya que geográficamente no se encontraba bien determinado, hacían falta Geógrafos, Técnicos y personas preparadas para saber qué riquezas tenía el país.

Muchas fueron las expediciones de franceses, ingleses, alemanes, básicamente para saber los tesoros naturales con las que contaba el país.

Las expediciones de extranjeros fueron, en esencia, las del Barón de Humbolt y Henry George Ward, los que llevaron al viejo continente las noticias del estado que en ese entonces guardaba nuestro país. El objetivo de George Ward nos parece claro, ya que México es demasiado grande para ser únicamente de los pocos mexicanos, y demasiado rico para nosotros mismos; es por lo que los países del Viejo Mundo se inclinaron por otorgar créditos a cambio de concesiones, tanto en la minería como en los servicios públicos.

Cabe mencionar que a la Obra Magna del desagüe de la Ciudad de México, Humbolt la describe con singular -- precisión y que recoge en su libro Henry George Ward<sup>12</sup>, el cual dice que en 1607 un ingeniero llamado Enrique -- Martínez fue comisionado por el Marqués de Salinas, --- quién era el Virrey, para intentar el desagüe del lago -- de Zumpango por el canal de Huehuetoca y los demás por -- distintos canales.

El Tajo de Nochistongo fue iniciado el 28 de noviem-- bre de 1607, en el cual se emplearon quince mil indige-- nas. Lo expuesto nos da una idea, como los virreyes --- otorgaban las obras entre influyentes, incluyendo a la -- Iglesia Católica.

El México Independiente heredó los procesos de ad-- judicación de obras y contratos, aún cuando no se reali-- zaron obras ni tampoco adquisiciones importantes por Las Guerras Intestinas que no abandonaron al país, sino has-- ta que en los primeros años del Presidente Porfirio Díaz se pacificó, por lo que nos permitimos transcribir algu-- nos párrafos del libro biográfico "El General Porfirio -- Díaz, escrito por el General Bernardo Reyes, mismo que dice<sup>13</sup>:

12. WARD GEORGE, "MEXICO EN 1827, SELECCION" Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985. P. 89

"Concluida La Guerra Civil, el ejecutivo se ha ocupado y se ocupa muy detenidamente a estudiar la reorganización de la Hacienda procurando a la vez aumentar los productos de las rentas por buen arreglo de las oficinas federales y disminuir los gastos introducidos por economías introducidas en todas las ramas, especialmente en el de guerra, para que los haberes de la fuerza armada puedan cubrirse con recursos ordinarios, sin desatender las otras ramas del servicio público".

Don Porfirio Díaz con la experiencia vivida en el Istmo de Tehuantepec en la Construcción del Puerto de Salina Cruz otorgado por concesión, ideó la concesión de los servicios públicos más importantes como son los caminos, ferrocarriles, puertos, agua potable, etc. A continuación transcribimos un párrafo del libro "Via Férrea México-Veracruz, la nueva ruta de México", editada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>14</sup>:

14. Secretaría de Comunicaciones y Transportes "VIA FERREA MEXICO-VERACRUZ, LA NUEVA RUTA DEL MEXICANO". Editorial Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, D.F. 1985. P. 16.

"La Constitución de la Vía Férrea México-Veracruz se inició el 31 de agosto de --- 1823 bajo concesión de exclusividad otorgada a Don Antonio Escandón, quien a pesar de la confusión política ocasionada por los invasores extranjeros, pudo ver concluido su obra el 1º de enero de 1857".

Como se puede apreciar, los períodos de Juárez y -- Lerdo de Tejada, iniciaron obras importantes, sin embargo la Red Ferroviaria actual es obra en sí de Porfirio -- Díaz, artifice de las obras de mayor importancia y por supuesto las vías de mayor envergadura, tal como la concesión que firmó el Ingeniero Mariano Téllez, quien se -- encargó de la vía Tehuacán-Esperanza.

Los contratos de obras en el México Independiente, eran a través de concesiones otorgadas a particulares y extranjeros. Las concesiones proliferaron durante el -- Porfiriato, dando origen al precepto constitucional del Artículo 134, en nuestra Carta Magna de 1917, que después analizaremos jurídicamente, sin embargo sociológica e históricamente, encontramos que a pesar del mandamiento constitucional invocado con antelación, nunca se reglamentó ese artículo, siendo letra muerta, hasta que

en 1964, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción elaboró un proyecto de Ley de Obras Públicas.

Lo que motivó a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción a elaborar el mencionado proyecto de ley fue, que en ausencia de reglamentación del mencionado artículo 134 Constitucional, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal otorgaban los contratos a Generales y Políticos, mismos que a su vez vendían los contratos a las constructoras, quienes les otorgaban un porcentaje del monto de la obra o del bien o servicio que le prestaban<sup>15</sup>.

#### 1.8 COMENTARIO

Con lo descrito en este capítulo podemos entender - que en épocas distintas había siempre el ánimo de optimizar la contratación de obras públicas.

En la época precolonial había la necesidad de construir para los dioses y para la guerra, entre mejores -- fortalezas se tuvieran era mejor, realizaban las obras a través de los vencidos en la guerra.

15. MARTINEZ LANDOLT MANUEL, Entrevista hecha el 15 de Julio de 1989.

Después en época de la colonia se realizaban las -- obras por vasallos y beneficiarios directos, con el paso de los años y al cambiar la forma de gobierno de Imperio al Republicano surgen cambios de actitud en la contratación de las mismas obras, al no tener cuadros preparados en el país surge la necesidad de concesionar las obras y la extracción de riquezas naturales.

Con el tiempo surge la necesidad de un cambio o sea que la estructura Porfirista necesita cambiar, puesto -- que el país tenía una dinámica especial y al desatarse -- la revolución surgen nuevos factores de poder y una nueva etapa histórica.

Entender nuestra actualidad en sus formas, se logra al revisar nuestro pasado histórico.

## CAPITULO SEGUNDO

### DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA LICITACION PUBLICA

#### II.1 INTRODUCCION

Así como hemos descrito el desarrollo histórico de las obras públicas, también necesitamos señalar la evolución que en materia de licitación de obras públicas - ha experimentado la legislación mexicana.

Es necesario que analicemos los distintos textos -- constitucionales que en específico han normado la lici-- tación de las obras públicas, y las leyes que lo regla-- mentan.

Es también de comentar el proyecto de Ley Reglamenta-- ria del artículo 134 Constitucional que emitió la Cáma ra Nacional de la Industria de la Construcción en el año 1964, porque este proyecto influyó fuertemente para la - conformación de la Ley de Inspección de Contratos y ---- Obras Públicas.

También analizamos la Ley de Inspección de Contra--

tos y Obras Públicas que se complementa con el reglamento de la Ley de Contratos y Obras Públicas y las Bases y Normas Generales para la Ejecución de Obras Públicas, -- éstas fueron el primer cuerpo legislativo en torno a --- nuestro tema.

## II.2 ANALISIS DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

Como es ya sabido, hemos tenido un número importante de Constituciones Federales que han tenido en su momento infinidad de reformas y que de alguna manera han - cambiado el sentido de nuestra vida nacional.

Someramente y a fin de no abundar en tratamiento -- profundo de todas las Constituciones, trataremos de indicar lo mas importante de las tres que mayor influencia - o relación han tenido con nuestro tema.

Es importante señalar que la parte que nos corres-- ponde analizar de las Constituciones es la orgánica, no así la parte denominada dogmática, ya que nuestro tema se enfoca exclusivamente a un procedimiento Jurídico Administrativo que regula la voluntad del Estado, como tal, al contratar obras públicas y servicios relacionadas con la misma.

Pues bien, comenzaremos a analizar suscintamente -- la Constitución de 1824, producto del Congreso Constituyente convocado el 7 de noviembre de 1823, el cual emitió primero el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y, posteriormente, lo que fue la primera Constitución Mexicana (4 de octubre del mismo año<sup>1</sup>). El Acta Constitutiva sólo contiene los capítulos de forma de gobierno y religión; otro sobre los principios de separación de poderes como son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el Gobierno Interno de los Estados que integran la República Mexicana.

La Constitución promulgada en octubre de 1824 tuvo vigor hasta 1836, en que fue desconocida por guerras intestinas, y restablecida en 1846 para conformarse en 1847. Esa Constitución consta de 171 artículos y como forma de gobierno establece una República Democrática -- Federal, que para el Lic. Miguel Lanz Duret es parecida a la Constitución Estadounidense.

El Poder Legislativo es bicameral, que se compone de una Cámara de Diputados, cuyo número de miembros será igual a uno por cada ochenta mil habitantes y otra --

1. LANZ DURET MIGUEL "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Quinta Edición. Norgis Editores, S.A. México, D.F. 1959, P. 67-68

Cámara, pero de Senadores que son elegidos dos por cada Estado de la República.

Determinaba la Constitución en estudio que el Poder Ejecutivo se depositaba en un solo individuo, que se elige popularmente y que dura en su mandato cuatro años.

El Poder Judicial se componía de una Suprema Corte, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito. Los Magistrados eran inamovibles.

En esta Constitución, dice el Lic. Miguel Lanz ---- Duret, encontramos un antecedente de sanción a los funcionarios, cosa que ya comienza a prever una formalidad para conducirse conforme a Derecho, aún cuando ésta sea de alguna forma una sanción general; a la letra dice el autor mencionado<sup>2</sup>;

"Para hacer efectivos los Derechos Individuales, no hay más expediente que la - responsabilidad de los Funcionarios".

Las reformas y adversidades que tuvo la Constitución en consulta, se las debemos al ingenio de Santa ---

2. IBIDEM - Anterior Pág. 69

Anna, quien entraba y salía constantemente del poder y, lógico, cada vez que esto ocurría, le modificaba la --- Constitución.

La Constitución de 1857 nace al terminar con las co medias de los Generales Arista y Santa Anna; el Coronel Florencio Villarreal asume el mando de las tropas rebeldes, secundado por Comonfort. El Plan de Ayutla que se conformó el día 1º de marzo de 1854, es reformado por el Plan de Acapulco<sup>3</sup>.

El 14 de febrero de 1856 se dio lectura al Proyecto de Constitución, y en la inaugural ceremonia sólo asistieron 38 diputados, misma que se verificó el 18 de febrero también del año 1856. Esta Constitución fue firmada el 5 de febrero de 1857 por noventa diputados, siendo presidido el Congreso por el Dr. Valentín Gómez Farías y el Sr. Guzmán como Vicepresidente, y firmada por el Presidente de la República Don Ignacio Comonfort.

La Constitución de 1857 observa los mismos principios que la Constitución de 1824, o sea una división de poderes, facultades limitadas para los mismos, un Gobierno Democrático representativo elegido por voto universal. Pese a esto, también es una Constitución impropia

3. IBIDEM - Anterior Págs. 75, 76 y 77.

que otorga posibilidades al ejecutivo de protegerse de --  
 invasiones y de circunstancias adversas y anómalas, eso  
 conlleva a los funcionarios a participar discrecional--  
 mente.

"Dentro del cuerpo legal de 1857 no exis--  
 ten antecedentes de la Licitación Pública  
 ni tampoco para las erogaciones del Esta--  
 do, pero en la Reforma surgen nuevas ----  
 ideas y planteamientos que van acercando  
 a la normatividad a establecer y regular  
 la actividad Estatal"<sup>4</sup>.

Las Leyes de Reforma cambian sustancialmente el cur--  
 so de la historia del País, ya que pretenden consolidar  
 el poder Estatal sobre los otros factores reales, como --  
 son la Iglesia Católica y las fracciones conservadoras,  
 es el momento de que naciera el Liberalismo Mexicano.

El 2 de diciembre de 1867, apenas restaurado el or--  
 den Constitucional, el entonces Presidente de México, --  
 Lic. Benito Juárez, promulgaba la Ley Orgánica de la --  
 Instrucción Pública, creando las carreras de Ingenieros

4. GONZALEZ DE COSIO FRANCISCO "HISTORIA DE LAS OBRAS --  
 PUBLICAS EN MEXICO". Tomo I, ED. SOP. México 1971,  
 P. 315 a 320.

de minas, mecánicos, civiles, topógrafos e hidrógrafos, en ella se determinaba que a dichas especialidades les correspondiera alguna actividad para el desarrollo del País y que a los estudiantes de Ingeniería Civil se les diera la posibilidad de aprender la mecánica de las construcciones, así como el estudio de los materiales. Con esto podíamos observar también una tendencia a fortalecer la técnica y así preparar los cuadros de la nación para dar los pasos hacia la modernización y la normatividad administrativa.

El 13 de mayo de 1891, el Gral. Porfirio Díaz, en ese momento Presidente de la República, expide una Ley que establece que el despacho de Comunicaciones y Obras Públicas se hiciera cargo de estas últimas; en ese momento se construían el Hospital Juárez, el Edificio de Correos, el Mercado de Guanajuato y algunas obras más. Por lo que se refiere a ferrocarriles, las obras de infraestructura eran concesionadas a diversas personas, sobre todo a extranjeros que aportaban de alguna manera capital para financiarlas.

Por lo que se refiere a la Constitución que nos rige, es una Constitución producto de una revolución en donde participan todos los factores reales de poder, no es una revuelta, sino por lo contrario es una verdadera

revolución. Es por eso que toma una personalidad especial, que añade a la Constitución reglamentaciones que consignan derechos, como ejemplo vivo encontramos los derechos laborales.

En nuestra materia, por último, en el Congreso Constituyente de 1916-1917, por primera vez en la Historia Constitucional, se propone un artículo que regula la voluntad del Estado para contratar obras públicas, esto a base de concursos, o bien como se menciona, en subasta pública. se suscita un breve debate con motivo del artículo 134, participaron en él los Diputados Machorro Narváez y el diputado Ibarra; el primero hizo notar que pudieran presentarse casos en que a pesar de que el Estado emitiera una convocatoria para la realización de obras públicas, no existieran proponentes para realizar dicha obra; o bien, que ninguna de las propuestas depositadas fueran aceptadas. en virtud de que sólo se prevé la realización de obras por medio de convocatoria, era pertinente señalar de que en caso de que no se pudiera realizar dicha obra por convocatoria, el Estado procediera a ejecutarla por sí misma. esta proposición fue rechazada por el Congreso tomando en cuenta que era difícil que el propio Estado pudiera mejorar las bases de los contratos.

En la presentación del proyecto del artículo 134 --  
ante el Congreso Constituyente, se eligió lo siguiente:

"Aún cuando dicho precepto no forma parte del proyecto de constitución, se ha creído conveniente agregar un artículo que -- tiene por objeto asegurar los concursos -- de todos los trabajos públicos, para obtener así al servicio de la nación, las mejores condiciones posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos por el régimen antiguo".<sup>5</sup>

El artículo 134 Constitucional quedó como originalmente se planteó, el cual a la letra dice:<sup>6</sup>

"Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de ---- obras públicas, serán adjudicadas en su--  
basta, mediante convocatoria y para que -

5. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM: "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA", México 1983, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM - Pág. 127
6. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; Edición Lotería Nacional para la Asistencia Pública, México, D.F. 1975, Pág. 127

se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en Junta Pública"<sup>6</sup>.

El artículo 134 Constitucional es una disposición que enunció sólo la obligación de convocar a subasta los trabajos que el gobierno realiza, sin embargo los gobiernos postrevolucionarios omitieron por completo este precepto constitucional, al no reglamentarlo sino después de casi 50 años.

En 1982, bajo el régimen del Lic. Miguel de la Madrid, se produjo una modificación al multicitado artículo 134 Constitucional. En esta modificación se amplía en forma esencial el concepto que manejaba desde 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pues adaptado a no concretarse sólo a las obras públicas, sino también a la adquisición, arrendamientos y prestación de servicios; también se amplía el concepto de Gobierno Federal, al Gobierno del Distrito Federal y también a las entidades paraestatales, asimismo se anexan al precepto constitucional, conceptos de tipo ético. El artículo se modificó de la siguiente forma:<sup>7</sup>

"Artículo 134. Los recursos económicos

7. CAMARA DE DIPUTADOS "COLECCION DOCUMENTOS LII LEGISLATURA" Editado por la Gran Comisión de la LII Legislatura, México, D.F. 1982 P. 29 y 30

que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honestidad para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas - para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimien-

tos, reglas y requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

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

Para el artículo 134 Constitucional, no existieron réplicas al proyecto de modificaciones; la transformación de dicho precepto constitucional fue acogida con beneplácito por toda la nación, aún cuando creo que jurídicamente no funciona, por las razones que expondré en capítulos posteriores.

Las modificaciones a varios artículos constitucionales, a las que nos hemos referido, se plantearon en paquete en una iniciativa de Ley. Una de las que fueron importantes, es la que propone cambios al Título Cuarto

Constitucional, es decir a las responsabilidades de los servidores públicos. En el mencionado paquete de modificaciones, las réplicas se orientaron a la transformación de las responsabilidades de los servidores públicos y sólo, sin comentarios, fue aprobada la modificación al artículo 134 Constitucional.

II.3 DECRETO PRESIDENCIAL DEL 30 DE ENERO DE 1959, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 16 DE FEBRERO DEL MISMO AÑO.

Pues bien, el primer intento para regular la forma y vigilancia de los contratos de obras públicas, fue a través del decreto que el Presidente, que entonces fungía como tal, Lic. Adolfo López Mateos, hace uso de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I de Nuestra Constitución, asimismo lo hace en cumplimiento al artículo 1º, fracción XVI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En dicho decreto manifiesta la necesidad de vigilar y supervisar las obras públicas, ya que por su volumen y complejidad es imposible su control sin definir las reglas para la eficaz garantía de los intereses de la Nación.

En el decreto que estamos revisando, encontramos -

que responsabiliza a cada Secretaría y Departamento de Estado de sus actos al contratar y aprobar presupuestos, autorizar estimaciones, etc. y le da a la Secretaría del Patrimonio Nacional, las facultades para intervenir en todo el proceso de construcción, desde que la Secretaría o Departamento de Estado convoque a concurso hasta la entrega de la obra terminada.

Para dar cumplimiento a este decreto, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría del Patrimonio Nacional para coordinarse y expedir normas. Con esa facultad, las mencionadas Secretarías expiden, en forma circular, las REGLAS PARA INTERVENCION DE INSPECCION DE OBRAS, en cuyo contenido hacen las primeras reglamentaciones para los contratos de obras públicas, mismas que esbozo de la siguiente manera:

En el primer punto, establece que el padrón de contratistas del gobierno general está a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, en él se deberán registrar aquellos que deseen contratar con el gobierno, con excepción de las obras que no rebasen un monto de \$25,000.00 en su costo.

En el segundo punto establece, rudimentariamente, el proceso de concurso, indicando que los contratos de

obras deberán adjudicarse por concurso o por subasta ---- pública. Es por eso que al convocar a un concurso, debe rá (la convocante) invitar a la Secretaría del Patrimo-- nio Nacional, la que podrá enviar un representante. Es claro que los únicos requisitos que se establecen para - realizar concursos es que la convocante tenga autoriza-- ción para invertir, que se invite a participar a la Se-- cretaría del Patrimonio Nacional y que los participantes en los concursos hayan sido registrados en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal.

#### II.4 ANTEPROYECTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL (LEY DE OBRAS PUBLICAS) 1964.

En el Congreso Mexicano de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción que se celebró en Tijuana, Baja California, en septiembre de 1964, surgió una ponen-- cia sui generis, en ella se establece el siguiente tema:

"ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONTRATO DE ---  
OBRAS PUBLICAS FEDERALES".  
- REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 134 CONSTITU  
CIONAL."

En la exposición de motivos establece la Cámara Na-

cional de la Industria de la Construcción, que existe en México la necesidad de reglamentar un contrato administrativo que otorgue al Estado y a los contratistas de obras federales seguridad e igualdad, en sustanciación - prerrogativas consagradas en la legislación civil con -- las correspondientes cláusulas exorbitantes que en el Derecho Administrativo se requiere.

En la ponencia establece que la necesidad surge en complejidad por las cuantiosas obras que existen en el - ámbito Federal, incluye hasta los procedimientos en caso de controversias y se sujeta también al Código Federal - de Procedimientos Civiles. La idea surge en primer lu- gar, según establece la exposición de motivos del proyec- to de ley en consulta, en la necesidad inminente de lo - siguiente:

a) La necesidad de respetar nuestra Constitución, - reglamentando el artículo 134 Constitucional, al dar cum- plimiento a su mandato en forma ordenada, metódica y con la metodología más avanzada para dar equidad, igualdad, evitar imprevisiones que al Estado Mexicano represente - cargas.

b) Otorgar al Estado seguridad de cumplimiento en - la ejecución de obras públicas, mediante un Contrato que

regule todos y cada uno de los elementos de las obras.

c) Otorgar con equidad los contratos a los particulares que llenen las características esenciales de los requisitos de las convocatorias, para que así aseguren el cumplimiento de los mismos.

d) Otorguen al estado los contratistas, las garantías necesarias para el objeto de los contratos.

e) También se regula la forma de otorgar anticipos para trabajar y la forma de recibir las obras, por parte del Estado, a los contratistas.

En general, éstas son las motivaciones que tuvo la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción para emitir la ponencia que era inicio para reglamentar las obras públicas, desde su forma de otorgar los contratos hasta la entrega de los mismos. No es nuestro objetivo hacer un análisis de todo el proyecto de Ley, sino solamente la parte que organiza la licitación o concurso.

El artículo primero define a las Obras --  
Públicas Federales, haciéndolo de la siguiente forma; "Son las construcciones, -

instalaciones, reparaciones inmobiliarias que el Gobierno Federal, los territorios federales el Departamento del Distrito -- Federal y los Organismos Descentralizados realicen con fondos parcial o totalmente del erario o créditos a su cargo". También habla de los servicios que se relacionen con la misma.

El artículo tercero establece la consideración de elevar el rango de Utilidad Pública de las Obras; y en el artículo sexto establece la supletoriedad del Código Civil para el Distrito Federal en caso de controversias que se susciten; y en el artículo séptimo, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo octavo establece que para que se realice cualquier obra pública es necesario tener la autorización presupuestal correspondiente, esto es un requisito "SINE QUA NON" para emitir cualquier convocatoria de la realización de la obra pública, es decir antes de cualquier cosa habrá que tener la disponibilidad del dinero.

En el título segundo, artículo 9 y siguientes establece la creación de un Padrón de Contratistas que regule la Secretaría, sin manifestar cual, para que los em--

presarios interesados en participar se inscriban otorgando todos los datos para que sea calificado y clasificado en algún rubro que pudiese tener por su especialidad, capacidad técnica y económica.

Expresa el mismo título la prohibición de participar en concursos a las personas físicas y morales que no se encuentren registradas.

El "TITULO TERCERO" es el más importante para nuestro análisis, consta de 3 capítulos y se refiere en su totalidad a la adjudicación de las obras Públicas Federales, para lo cual lo desglosamos de la siguiente manera:

Capítulo I "De los criterios de adjudicación" y establece lo siguiente:

a) Que todos los contratos de Obras Públicas Federales se otorgarán en subasta Pública con las siguientes excepciones:

- a.I.- Cuando exista interés Público en que se realice la obra en forma urgente.
- a.II.- Cuando exista decreto militar y no se pueda dar publicidad a la obra.
- a.III.- Por monto menor al fijado por el go-

bierno cuando sea incosteable realizar concurso.

a.IV.- Cuando no se presenten postores a -- las convocatorias.

b) La adjudicación se hará al contratista que tenga la postura más baja.

c) Sólo podrán, decía el proyecto, participar en -- los concursos, contratistas inscritos en el padrón de -- obras y de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

d) Las Juntas de Licitación, (así llama el proyecto al acto de apertura de ofertas) se harán con citación de los representantes de la Cámara de la Industria de la -- Construcción.

En el capítulo II del proyecto de Ley en consulta, describe y regula la convocatoria a concursos, en los -- cuales se establece lo siguiente:

A) Las convocatorias se harán a través de publica-- ciones en el Diario Oficial de la Federación y en los -- diarios de mayor circulación. También establece que po-- drán ser objeto de concursos, además de la realización -

de obras, su modificación y mantenimiento, podrán someterse a concurso los proyectos, cálculos y especificaciones relativas a una obra pública; asimismo, si la conveniencia se hace cierta, podrá concursarse el proyecto en conjunto o la ejecución de la misma obra.

B) Las convocatorias, establece el proyecto, deberán tener los siguientes requisitos básicos:

- B.1.- Descripción de la obra y lugar de ejecución, fecha de inicio de trabajos y plazo de ejecución.
- B.2.- Bases del concurso, tipo de contratación, también el criterio de adjudicación y los datos que la determinan.
- B.3.- Requisitos que deben reunir los concursantes y lugar y términos para recopilar la documentación básica.
- B.4.- Lugar, fecha y hora de la celebración de la junta de la citación, lugar, fecha y hora de la adjudicación, así como las sanciones.
- B.5.- Los anexos mínimos con sus datos complementarios técnicos; descripción detallada de la obra; el proyecto, con planos, especificaciones completas, datos que el

contratista tomará en cuenta o quizá de especificaciones esenciales de terreno, comunicaciones, etc.

B.6.- Contrato tipo y demás que la convocante considere.

El capítulo III habla de las Juntas de Licitación y Adjudicación, que ahora los llamamos actos de apertura - de ofertas y adjudicación del contrato.

Las posturas se hacen de la siguiente forma;

I.- Las ofertas se presentarán en lugar, fecha y hora establecida en la convocatoria, mediante un escrito en donde se expresen lo siguiente:

I.1.- El nombre y domicilio de la proponen  
te.

I.2.- La postura incluirá el desglose de - análisis de precios unitarios, y en caso de precio alzado, los precios ba  
se.

I.3.- El documento o documentos que acredi  
ten la existencia de la empresa y la

personalidad jurídica de su representante (para personas colectivas).

I.4.- Los documentos que acrediten que el postor se encuentra inscrito en la -  
Cámara Nacional de la Industria de -  
la Construcción y el Registro Nacio-  
nal de Contratistas del Gobierno Fe-  
deral.

I.5.- Documentos que comprueben los requi-  
sitos de la convocatoria y en su ca-  
so la garantía que en la convocato--  
ría se exigió para concursar.

II.- En día y hora señalado, los participan--  
tes se presentarán a entregar los sobres  
cerrados con la oferta respectiva, podrán  
asistir los postores o sus representantes  
y dos representantes de la Cámara de la -  
Industria de la Construcción.

III.- En la mencionada junta pública de licita  
ción se procede, dice el proyecto de Ley,  
a abrir los sobres cerrados, revisando -  
su contenido y desechando las ofertas in  
completas, devolviendo a los postores --

documentos de los participantes que no llenaron los requisitos incluyendo la ga rantía. De los que cumplan, se leerá la postura.

IV.- Se levanta acta de la junta de licita---  
ción, en donde se asentará los pormeno--  
res de la misma, los participantes desca  
lificados y las posturas de los que cali  
ficaron, en esa acta se asentará los mo-  
tivos de la descalificción y las observa  
ciones de los participantes, firmando --  
los presentes.

V.- Las posturas que se admitirán serán anali  
zadas y calificadas por la convocante en  
un lapso que no excederá de 15 días entre  
la junta de apertura y la junta de licita  
ción.

VI.- En la junta de adjudicación podrán asis-  
tir los participantes y sus representa-  
tes, así como los representantes de la -  
Cámara Nacional de la Industria de la --  
Construcción. En la mencionada junta,  
los participantes podrán revisar los aná

lisis y calificaciones de las posturas y -  
verificar los criterios de adjudicación, -  
las observaciones que se hagan se harán --  
juntar en el acta correspondiente.

En el capítulo IV, establece el proyecto los efec--  
tos de la adjudicación, de la manera siguiente:

- 1.- Las calificaciones de las posturas se ha--  
rán de acuerdo a las bases concursales, --  
y el acto de adjudicación obliga al convo--  
cante a firmar el contrato y encomendar la -  
obra al adjudicatario.
- 2.- Las posturas que no sean desechadas se man--  
tendrán vigentes hasta el momento de adju--  
dicación, el adjudicatario está obligado a  
firmar el contrato correspondiente, y si -  
éste no mantiene la oferta o no firma el -  
contrato en un lapso perentorio de un mes,  
a partir de la adjudicación, la garantía -  
será fijada en favor de la convocante.
- 3.- En el acto de adjudicación serán devueltas  
las garantías a los proponentes que no se  
les adjudicó el contrato.
- 4.- Al firmar el contrato correspondiente la -

convocante dará la orden de inicio de obra y entregará el anticipo correspondiente, - contra entrega de garantía que en el contrato se prevenga.

5.- También dispone el proyecto de Ley que si no firmara el contrato el adjudicatario, - la convocante sin necesidad de nuevo concurso otorgará contrato al concursante cuya postura haya sido calificada de segundo lugar.

6.- En caso de que el proyecto de obra tuviese la exención del concurso establecida en su artículo 15, la autoridad y el organismo - estatal entregarán una orden de trabajo al contratista indicando las bases de contrato; esto se hará con el fin de formalizarlo, marcando el inicio de la obra correspondiente.

## II.5.- LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, nace por la necesidad de reglamentar la contratación de obras públicas. Como hemos visto, los factores de la - construcción pugnarón para obtener un instrumento jurídi

co que brindara seguridad, tanto al gobierno como contra tante, como a los contratistas y al público en general.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en análisis fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, consta de 38 artículos y se complementa con dos normas jurídicas que son:

a) EL REGLAMENTO DE LA LEY DE INSPECCION DE --  
CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS, expedido por el Presidente de la República, con la facultad que le confiere el artí culo 89, fracción I de la Constitución de los Estados --  
Unidos Mexicanos, es de fecha 30 de enero de 1967 y pu--  
blicado en el Diario Oficial de la Federación No. 28 del día 2 de febrero de 1967, día que entró en vigor.

b) LAS BASES Y NORMAS GENERALES PARA LA CONTRA TACION Y EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS, emitidas por las -  
Secretarías de Patrimonio Nacional y Obras Públicas, ---  
atendiendo a lo establecido por los artículos 13 de la -  
LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS Y 22 Y -  
24 DE SU REGLAMENTO, es publicada en el Diario Oficial -  
de la Federación el 26 de enero de 1970, siendo fechadas  
el 20 de enero del mismo año.

En cuanto a la Ley de Inspección de Contratos y --- Obras Públicas, fue abrogada el día 1º de enero de 1981, al entrar en vigor la Ley de Obras Públicas. En cuanto al Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y --- Obras Públicas fue abrogado por el Reglamento de la Ley de Obras Públicas del 3 de septiembre de 1981. En cuanto a las Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, quedaron parcialmente vigentes, pues fueron derogadas por el segundo artículo transitorio de las modificaciones al Reglamento de la Ley de --- Obras Públicas del 9 de enero de 1990.

En forma sistemática analizaré el concepto de Licitación de Obras Públicas a fin de conocer en el período de vigencia de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, su Reglamento a las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, el proceso de contratación y en especial al de concurso.

Como ya hemos visto, el artículo 134 Constitucional antes de la reforma de 1982, establecía en forma tajante:

"ART. 134. TODOS LOS CONTRATOS QUE EL GOBIERNO TENGA QUE CELEBRAR PARA LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS, SERAN ADJUDICADOS

EN SUBASTA MEDIANTE CONVOCATORIA Y PARA -  
QUE SE PRESENTEN PROPOSICIONES EN SOBRE -  
CERRADO, QUE SERA ABIERTO EN JUNTA PUBLI-  
CA".

De este artículo estimamos que "todos los contra---  
tos", es decir sin excepción deberán ser adjudicados por  
medio de subasta o concurso.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas  
define en su artículo 1º, qué obras públicas son las de  
construcción, instalación, conservación, reparación y --  
demolición de bienes inmuebles que lleven a cabo las Se-  
cretarías y entidades, así como dependencias que reali--  
cen con fondos federales. Interpretando, es requisito -  
que todos los trabajos en bienes inmuebles que se contra  
ten con terceros deberán ser sometidos a concurso por --  
convocatoria cuando se realicen con fondos federales, -  
con excepción, como lo establece el artículo 2 de la Ley  
de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de "los fi-  
delcomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno  
Federal; las Instituciones Nacionales de Crédito, las -  
Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, las Na-  
cionales de Seguros y Fianzas, así como las empresas que

tengan suscrito la mayoría de su capital social por las Instituciones Nacionales mencionadas, directamente o a través de otras empresas en las que tengan igualmente participación dichas instituciones, a menos que aquéllas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso le serán aplicables las disposiciones de esta Ley".

En el capítulo II de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, se exponen las excepciones para someter a concurso las obras por contrato, estas excepciones son las siguientes:

a) CUANDO EL INTERES PUBLICO LO EXIJA:

Las partes podrán exponer sus razones a la Secretaría de Patrimonio Nacional.

b) URGENCIA, cuando la obra debe iniciarse de inmediato y terminarse en un plazo perentorio, (aquí muchas veces se sujetó la urgencia a veleidades de los altos funcionarios públicos y a los retrasos generales de los grandes proyectos).

c) OPORTUNIDAD, cuando se tengan elementos que en el momento se aprovechen y se puedan obtener mayores ventajas.

d) ECONOMIA. Existe cuando por el monto de -

la obra no sea conveniente erogar para gastos de administración.

- e) EFICIENCIA; Cuando por razones técnicas y de patente sólo exista una persona que lo realice y se justifique la excepción.
- f) MODALIDAD DE LA INVERSION. Este caso se da rá cuando para la ejecución de la obra se utilice una fuente de financiamiento, (caso de crédito atado).

La normatividad establecía en sus enunciados dos tipos de obra que el gobierno realiza con fondos federales, una que es la OBRA POR ADMINISTRACION DIRECTA y la otra por CONTRATO, es obvio pensar que la obra por administración directa no se somete a concurso, ya que la Dependencia o entidad, por sus propios medios realiza la obra sin intervención de terceros, es decir ajenos a la administración pública.

Ya analizamos a quienes se les exige en cierta forma de concursar, sin embargo no lo hicimos con quienes deben convocar a concurso; sabemos que las obras las regula el gobierno con fondos federales, pero no sabemos qué tipo de gobierno, veamos:

El artículo 1º de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas establece que deberán observar la Ley - quienes lleven a cabo obras:

"...Las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los -- Territorios Federales, los Organismos Públicos y las empresas de participación estatal..."

Para poder convocar a concurso, es necesario llenar los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, en cuanto a la Secretaría del Patrimonio Nacional, será notificada del concurso con una anticipación - de 15 días, dicha notificación contendrá los siguientes documentos:

- a) La fracción I establece el pliego de requisitos para celebrar el concurso.
- b) La lista de contratistas convocados por la dependencia u organismo, todos deben estar registrados en el Padrón de Contratistas - del Gobierno Federal, tal como lo establece el punto 1.4 de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

- c) La referencia de aprobación por parte de --  
la Secretaría de la Presidencia.

De acuerdo a las Bases y Normas Generales para la -  
Contratación y Ejecución de Obras Públicas, los concursos  
tienen por objeto celebrar contratos de obras públicas,-  
siempre que sean en base a Precio Unitario y el proceso  
se compone de:

- a) Convocatoria
- b) Registro, estudio de la documentación y cla-  
sificación de interesados.
- c) Selección de contratistas para participar -  
en los concursos. (Los que estén registra-  
dos en el Padrón de Contratistas y llenen -  
los requisitos que a criterio de la convo--  
cante sean adecuados.
- d) Llamado a los seleccionados para participar  
en los concursos.
- e) La inscripción de los seleccionados y la en-  
trega de la documentación.
- f) Presentación de posturas y apertura de so--  
bres (ACTO DE APERTURA).
- g) Estudio de posturas y dictamen.
- h) Acto de fallo.

## i) firma de contrato.

En forma sintética haremos un análisis de cada uno de los puntos mencionados en el anterior párrafo, de acuerdo como lo establece los puntos 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., y 11. de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

## CONVOCATORIAS

Las dependencias y entidades de la Administración Pública pueden convocar a personas físicas y morales interesadas en participar en uno o más concursos de obras determinadas, es decir, que varias obras podrán estar contenidas en una misma convocatoria siempre y cuando comprenda los requisitos mínimos que contendrá una convocatoria y que están contenidos en los sub-incisos 2 de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, siendo éstos: Datos generales de la convocante; datos generales de la obra; fecha de inicio de obra; requisitos para acreditar personalidad jurídica, experiencia, capacidad técnica, económica y equipo; término y lugar para obtener documentación; - Las convocatorias se publicarán cuando menos una vez, en dos o más diarios de mayor circulación en el país.

REGISTRO, ESTUDIO DE LA DOCUMENTACION Y CLASIFICACION DE LOS INTERESADOS.

El período para registrar a los convocados deberá estar indicado en la convocatoria y no será menor a 10 días, ni mayor de 60 después de que aparezca publicada la convocatoria; La convocante emitirá los formatos de registro que crea conveniente; con base al estudio de dicha documentación, la convocante registrará y clasificará a los concursantes tomando en cuenta todos los factores como son, jurídicos, económicos, etc.; la convocante notificará el resultado del estudio realizado a mas tardar en 60 días.

SELECCION DE CONTRATISTAS PARA PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS.

De los contratistas ya registrados y clasificados, como resultado de una convocatoria, la entidad o dependencia hará la selección de los que llenen los perfiles para las obras a ejecutarse. En caso de que no se inscriban suficientes contratistas o bien éstos no llenen los perfiles mencionados, la convocante recurrirá al PA DRON DE CONTRATISTAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

LLAMADO A LOS SELECCIONADOS Y SU INSPECCION PARA PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS.

En el punto 5 de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, se manifiesta que las convocantes invitarán por escrito a los contratistas que llenen los requisitos establecidos por las mismas normas, que son básicamente los datos generales de la convocante: concurso, obra; además se adjuntará a la invitación la documentación necesaria para que la concursante haga la oferta lo más cierta y exacta posible. El documento más importante para la realización de un concurso es el pliego de requisitos, que debe contener los datos establecidos en el punto 5.4.1 que a la letra dice:

"5.4.1. PLIEGO EN QUE SE SEÑALARAN:

- a) Obra u obras motivo del concurso y --  
ubicación de las mismas.
- b) Fechas límites de iniciación y terminación  
de los trabajos.
- c) Lugar, fecha y hora en que se celebrará  
el acto de recepción de las proposiciones.
- d) Tipo, importe y condiciones de las ga-

rantías que habrán de otorgarse para responder del sostenimiento de la propsición.

- e) Fecha o fechas en que, con asistencia del personal autorizado por la depen--dencia, se mostrará a los invitados el sitio en que se llevarán a cabo los --trabajos.
- f) Nombre y domicilio de la oficina ante la cual se podrán solicitar, por escrito, aclaraciones en relación con la documentación del concurso.
- g) Conceptos de trabajo para los cuales -se deberán presentar análisis de pre--cios unitarios".

Además del pliego de requisitos, conformarán tam--bién los planos de proyecto de la obra o, en su caso, relación de los mismos y lugar donde pueden consultarse; -Especificaciones generales y particulares; Forma para --presentar la postura; Formas en las que se consignen los precios y cantidades de trabajo; Instrucciones para la -confirmación de los precios unitarios; Formas para la --presentación del programa de trabajo y la utilización --del equipo y el modelo de contrato.

La convocante dará cuando menos 15 días entre la entrega de los documentos y la recepción de las ofertas, para que con tiempo, los participantes preparen su oferta; asimismo, contestará a la brevedad, sin excederse de 5 días antes del acto de apertura, las aclaraciones que por escrito hagan los participantes. La fecha límite para aclaración será de 10 días antes de la celebración.

#### REQUISITOS PREVIOS Y PRESENTACION DE PROPOSICIONES

Dentro del plazo señalado para la entrega de la documentación, la convocante remitirá toda la documentación a la Secretaría del Patrimonio Nacional, incluyendo una lista de los contratistas invitados mencionando el oficio de autorización de inversión correspondiente, así mismo invitará a la Cámara de la Industria que corresponda, y de acuerdo al artículo 26 del Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas podrá verificarse dicho acto, aún cuando no se designe representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El acto de apertura de las ofertas se verificará el día y hora señalado en el pliego de requisitos, siendo presidida (la junta) por el funcionario que designe la convocante, quien declarará la iniciación del acto con los contratistas que se encuentren en ese momento, acto

seguido, dicen las normas, quien preside pasará lista y los representantes legales, debidamente acreditados, presentarán su proposición en sobre cerrado "DE FORMA INVIOLABLE".

El punto 6.4.3. establece que recibidos los sobres que contengan las ofertas, se abrirán uno por uno, revisando que contenga todos los requisitos solicitados por la convocante, en caso de que la oferta que se abrió esté completa será leída en voz alta y se mostrarán los documentos en donde se consignent los análisis de precios - unitarios, rubricando los documentos.

Se entregará dice el punto 6.4.5. de las normas, un recibo por la garantía que haya otorgado para responder por el cumplimiento y seriedad de la proposición.

Acto seguido y de acuerdo al punto 6.4.6. de las -- Bases y Normas en consulta, se levantará acta correspondiente en la cual se asentará los montos de las ofertas presentadas y respecto a las que fueron rechazadas, los motivos por los cuales se rechazaron, así como el lugar, fecha y hora del acto de fallo que deberá quedar comprendido antes de 30 días de haber sido el acto de apertura de las ofertas.

## GARANTIAS DE LAS PROPOSICIONES

En el punto 7. de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas se habla con exactitud de la garantía establecida en el punto --- 5.4.1d) de dichas prescripciones, aún cuando en un lu--- gar que sistemáticamente no le corresponde, ya que el -- determinar la garantía para la seriedad de un concurso - es materia de planeación, o sea se determina mucho antes de que se verifique el acto de apertura.

El monto de la garantía es establecido por la depen- dencia o entidad convocante, reflexionando en la impor- tancia de la obra. La garantía se fijará en forma dis- crecional, con el requisito de que no exceda del 5% del monto aproximado de la obra. Cuando por circunstancias especiales la obra revista una importancia SUI GENERIS, la convocante podría solicitar autorización de la Secre- taría del Patrimonio Nacional para pedir una garantía ma- yor a la establecida en el punto 7.2 de las Bases y Nor- mas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

La garantía se puede presentar en los siguientes -- tipos:

- a) Certificado de depósito en efectivo.
- b) Cheque certificado.
- c) Cheque de caja.
- d) Certificado de Depósito de Valores.

Cuando por razones especiales las convocantes no -- pudieran otorgar el plazo en los términos establecidos -- en el procedimiento, ésta (convocante) avisará a los participantes el motivo del retraso y si los participantes lo desean podrán retirar sus garantías perdiendo el derecho a seguir participando en el concurso.

#### ESTUDIO DE LAS PROPOSICIONES Y DICTANEN.

Para poder otorgar un fallo justo la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, en su artículo 14 establece:

"Art. 16. LAS DEPENDENCIAS ADJUDICARAN EL CONTRATO AL CONCURSANTE QUE, REUNIENDO las condiciones necesarias que garanticen el cumplimiento del contrato y la ejecución satisfactoria de la obra, presente la postura más baja. Contra esa resolución no procederá recurso alguno".

Con este artículo podemos observar que la convocante habrá de realizar un estudio de la proposición que -- ofrezca la mejor alternativa posible, que le brinde al Estado las mejores condiciones, la convocante estudiará detalladamente aspectos contenidos en el punto 8. de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas que son las siguientes:

- a) Capacidad técnica y económica.
- b) Factibilidad de programas de obra, equipo y procesos constructivos.
- c) Precios unitarios.
- d) Costos indirectos considerados.

En base a dicho estudio, la convocante emitirá un dictamen en donde se asienten las consideraciones al respecto.

Dentro de este rubro también se manifiesta un aspecto importante, la declaración de un concurso desierto es establecidas en los puntos 8.2 y 8.3 de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y esto se da en dos casos: el primero, cuando se presenten menos de tres concursantes ó si se presentaron tres ó más, pero sus proposiciones no llenaron los requi

sitos del pliego de concursos; la otra posibilidad se --  
presenta cuando al hacer el estudio no existan más de --  
dos proposiciones que satisfagan el presupuesto de la --  
obra.

El artículo 27 del Reglamento de la Ley de Inspec--  
ción de Contratos de Obras Públicas establece que es res--  
ponsabilidad de la convocante la adjudicación del contra--  
to respectivo; manifiesta la necesidad de hacerlo en ape--  
go al artículo 16 de la Ley de Inspección de Contratos -  
de Obras Públicas. Asimismo, es necesario enviar dentro  
de los 15 días siguientes al fallo, toda la documenta---  
ción a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

#### FALLO

El punto 9. establece la forma por la cual la convo--  
cante dará a conocer el fallo en base al dictamen produc--  
to del estudio realizado.

El fallo, tal como lo establece el punto 9.1 de las  
Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecu---  
ción de Obras Públicas, deberá ser dictado en acto públi--  
co, previa invitación a los participantes en el acto de  
apertura e invitados en general, para lo cual se levanta--  
rá acta que firmarán los asistentes.

En dicha acta se asentará la fecha en la que el ganador deberá firmar el contrato, y se devolverán las garantías a los perdedores.

En el punto 10.1 de las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras, se establece -- que el fallo obliga a la contratista y convocante a firmar el contrato dentro de veinte días naturales a la fecha del fallo, y de no realizarlo, a causa imputable a la contratista, la garantía será fijada a favor del Gobierno Federal.

## II.6.- COMENTARIOS

Podemos observar como se ha ido depurando los textos y Leyes que analizamos, en pro de lograr además de un control adecuado, una transparencia en los procedimientos y una equidad entre las partes contratantes.

El lograr un estudio práctico de las Leyes y reglamento analizados, nos ha llevado a comparar un cuerpo de normas con otro y así integrar el procedimiento correcto. Es claro que los antecedentes tuvieron en nuestro país una influencia para con nuestras Leyes vigentes.

El comentario que elaboramos con respecto a las ---  
Constituciones que analizamos en el presente capítulo --  
es el siguiente:

1.- Sólo la Constitución promulgada en 1917 con--  
tiene una disposición expresa con respecto a la obliga--  
ción por parte de la Administración Pública para reali--  
zar licitaciones al contratar una Obra Pública.

2.- La Constitución de 1924, consagra las garan--  
tías individuales y prescribe responsabilidades a sus --  
gobernantes que las transgredan, sin embargo no existen  
disposiciones relativas a la licitación para las Obras -  
Públicas.

3.- En la Constitución de 1857, las licitacio--  
nes para las obras no se contemplan.

4.- El artículo 134 Constitucional de la cons--  
titución de 1917, no fue aplicado en casi cincuenta años  
por los gobiernos postrevolucionarios.

5.- El decreto presidencial del 30 de enero de  
1959, es el primer ordenamiento que reglamenta, aún en -

forma rudimentaria la obligación por parte de la Administración Pública de contratar obras mediante concurso o subasta, dándole intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

6.- La Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas, fue la primera norma jurídica que reglamentó la contratación de la Obra Pública, en forma sistemática y detallada, existiendo poca diferencia con la legislación actual.

7.- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, se encontraba complementada por el Reglamento de la misma Ley y por las Bases y Normas para la contratación de la Obra Pública, con esto se empieza el vicio de reglamentar los actos en varios cuerpos legales.

## CAPITULO TERCERO

### CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE LICITACION

#### III.1 INTRODUCCION AL CAPITULO TERCERO

Desarrollar los distintos conceptos que en nuestra tesis manejo, es importante, ya que plasmó de forma expresa los puntos de partida para la introducción a un estudio profundo de la licitación.

Aquí expondré el método y doctrina con que me baso para elaborar esta tesis. Para lograr entender la naturaleza jurídica de la licitación pública, es necesario analizar los conceptos jurídicos fundamentales, tales como el concepto de Estado, Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Acto Jurídico, Acto de Estado, Acto Administrativo, Proceso y Procedimiento Jurídico; También es menester revisar los conceptos jurídicos relacionados con la licitación, como son los de obra pública, clases de licitación, policitación, representación jurídica, garantía, obligación y sujetos de la licitación.

Con el desarrollo sistemático del análisis de cada

ESTA COPIA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

concepto vertido, llegaremos en forma doctrinaria a saber cuál es la naturaleza jurídica de la licitación pública.

En cuanto al marco legal me parece muy importante plasmarlo, ya que en nuestra legislación administrativa, existen un sinnúmero de normas que regulan un mismo acto jurídico; por vía de ejemplo, en nuestro tema de la licitación pública está regulada ésta por: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma fundamental y jerárquicamente de mayor importancia, y por la Ley de Obras Públicas como norma reglamentaria del artículo 134 Constitucional. Esta misma Ley de Obras Públicas reviste en su cuerpo de distintas leyes de la misma jerarquía para regular distintos preceptos legales como son la Ley de Planeación, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; este enumerar las leyes y reglamentos es importante, pues de aquí podemos partir a hacer un correcto análisis de la licitación pública.

### III.2 CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES.

A) CONCEPTO DE ESTADO; El concepto de Estado y su significado, ha desatado tratados y discusiones casi interminables. Es difícil llegar en concreto a saber qué es el Estado en sí y su significado, ya que existen opi-

niones muy distintas que no tienen que ver la una con la otra; sin embargo, podemos analizar varios conceptos de Estado y aceptar alguno de ellos o complementarlo con nuestro criterio. Aún cuando sea discutible el concepto que adoptemos, no pretendo en él llegar a una verdad absoluta, pero sí tener un punto de partida, ya que de --- nuestro concepto de Estado partiremos para analizar los demás conceptos que vierto en este trabajo.

Para Guillermo Federico Hegel;<sup>1</sup>

"El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que -- cumple lo que él sabe y cómo lo sabe. En lo ético, tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tiene su existencia de sí, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad".

1.- HEGEL GUILLERMO FEDERICO; "FILOSOFIA DEL DERECHO", Juan Pablos Editor, 1980, Méxco, D.F. P. 210

Después de haber releído el concepto Hegeliano de Estado, entendía que el Estado es un ideal perenne que se concretiza a voluntad de quien lo idealiza como miembro del Estado que mantiene una unidad total, además de un orden ético, tiene un orden jurídico (cumple con lo que sabe) y en cuanto a la conciencia del mismo tiene su libertad, que podría interpretar como soberanía. Este complicado concepto que analizamos es importante por lo siguiente:

- I.- Nace el Estado de un ideal.
- II.- Es por voluntad de los miembros del Estado.
- III.- En la conciencia de los individuos tiene su libertad.

Este concepto no me llena del todo, pues por su complicación deja de ver los elementos materiales que también conforman el Estado, muchos pudieran tomarlo como bueno pues existen en la actualidad Estados que carecen de elementos materiales, como es el pueblo judío que defiende y practica su ideal en cada casa, en cada lugar, defiende su integridad y valores éticos, también ahora nace el Estado Palestino diseminado en los territorios Israelitas y Libaneses.

Como idea antagónica del anterior concepto Hegeliano, analizaré en las siguientes líneas la concepción marxista-leninista del Estado:<sup>2</sup>

"Podemos entonces definir el Estado como una categoría histórica, es el resultado directo de la sociedad en un momento dado de su evolución. El materialismo histórico considera al Estado como un órgano - de coacción y fuerza que nace de la división de la sociedad en clases antagónicas".

Esta definición se complementa con la definición -- de Estado Socialista, ya que seguidores de esta corriente clasifican al Estado en: burgués, que ya vimos, y socialista<sup>3</sup>.

"El Estado Socialista es un tipo histórico de Estado cualitativamente nuevo, en el cual el poder político pertenece a la clase obrera. Se distingue por principio

2.- MUÑOZ VALDEZ GILBERTO.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Editorial Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 1982.- P. 48

3.- IBIDEM, anterior: P. 50

de todo Estado explotador".

Es interesante analizar estos conceptos por ver un punto de vista de los Estados Socialistas, ahora en decadencia. En lo personal, pienso que estos conceptos carecen de cientificismo, ya que el concepto de Estado no es igual al de gobierno, ya que este último como institución es sólo un elemento del Estado. El conceptuar al Estado como órgano de coacción es tener un concepto incompleto ya que no da una idea de lo qué es el estado, sino indica la actitud de un gobierno que en el poder -- utiliza su posición en dicho estado para imponer a sus miembros alguna determinación. Tampoco pienso que la concepción de Estado socialista sea científicamente adecuada, ya que no todos los miembros del Estado son en sí obreros y conforman por ello el Estado.

Para Jellinek<sup>4</sup>:

"Basicamente se concibe al Estado como -- una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es de carácter terr

4.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TOMO IV", Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1985. P. 104

torial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como soberanía. De ahí - la ampliamente compartida noción de estado que lo señala como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario".

En lo personal, este concepto también queda corto - para lo que a nuestro parecer es el estado, ya que no es sólo una "corporación territorial dotada de mando originario" sino también tiene elementos subjetivos y dogmáticos; este concepto es en realidad la antítesis del --- concepto formulado por Hegel que observa al Estado de un punto de vista distinto al de Jellinek.

El concepto de Estado que, para nosotros, es el mejor, es aquel que lo describe de forma sistemática y sin simplificada en su conformación y en su finalidad, independientemente de la ideología de quien describe. Pues --- un Estado Socialista y Capitalista, o democrático o despótico, es en sí un Estado.

Francisco Porrúa Pérez dice que el concepto de Estado debe desarrollarse esencialmente en el aspecto jurídico, ya que sin éste sería un concepto incompleto. A la conclusión que llega es la siguiente<sup>5</sup>:

"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica el orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".

Este concepto contiene los elementos que en esencia componen el Estado; sujetos, territorio y gobierno, soberanía, personalidad moral y jurídica, y la sumisión al Derecho.

El concepto de Estado es importante ya que el tema de nuestra tesis se inicia en él, que tiene como finalidad obtener un bienestar temporal a sus componentes y para lograr esto necesita el sistema jurídico, que será perfectible día con día.

3.- PORRUA PEREZ FRANCISCO "TEORIA DEL ESTADO", décimo sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1982.- P. 189-190.

## b) CONCEPTO DE DERECHO

En el ámbito gramatical, la palabra "Derecho" tiene varias acepciones, que normalmente no sabemos y que al investigar nos quedamos sorprendidos de lo mal que utilizamos nuestro idioma, es por esa razón que empezaré a analizar este concepto desde el punto de vista gramatical.

Etimológicamente,<sup>6</sup> la palabra "DERECHO", viene de la expresión latina "DIRECTUS" que significa "recto", "directo", participio de DIRIGERE "DIRIGIR" a su vez derivado de REGERE (conducir, guiar), como sustantivo en el sentido de justicia.

En el diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel la palabra "DERECHO" se define como<sup>7</sup>:

"DERECHO-CHA. (lat. directus, directo) --  
P.P. irregular aut. de dirisir. Adjetivo

- 6.- CORONINAS JOAN, "BREVE DICCIONARIO ETIMOLOGICO DE LA LENGUA CASTELLANA", Tercera Edición, Editorial Gredos, S.A., Madrid, España, 1973.- P. 205
- 7.- PALOMAR DE MIGUEL JUAN.- "DICCIONARIO PARA JURISTAS"; Primera Edición, Mayo Ediciones, S. de R. L., México, D.F. 1981 - P. 403

recto, seguido, igual sin torcerse a un lado ni a otro.. Que cae o mira hacia la mano derecha, o se encuentra al lado de ella. Razonable, justo, fundado, legitimo...."

Es por demás seguir explicando lo que gramaticalmente se entiende o se debe entender por la palabra Derecho, ahora comenzaremos a analizar lo que es el concepto jurídico de Derecho.

Para el Licenciado Rogelio Martínez Vera, el concepto de derecho lo establece de la siguiente manera:<sup>8</sup>

"El derecho es un producto eminentemente social y como tal, se encuentra sujeto a constantes cambios con los cuales se trata de buscar el perfeccionamiento de las normas que lo integran para conseguir así el mejor bienestar de las personas sujetas a ellos, mediante la cada vez más frecuente realización del valor justicia".

8.- MARTINEZ VERA ROGELIO.- "NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Quinta Edición, Editorial Banco y Comercio, S.A. México, D.F. 1978. P. 1

Este concepto de derecho, no llena los requisitos necesarios para conformar la idea de lo que en sí encierra el mismo, la explicación real de su significado y no nos llena pues, nunca dice en concreto lo que es, sólo establece que es un producto social.

Un concepto distinto que encontré es el de Maurice Duverger,<sup>9</sup> quien indica que el Derecho no hay que entenderlo a partir de definiciones dadas por los juristas, fundadas en concepciones apriorísticas, sino de un análisis sociológico, y dice que "la noción de derecho es inseparable de la cultura". Por otra parte, el concepto de norma reposa en el de obligación, que a su vez no reposa solamente en el concepto de sanción, sino también en el de adhesión.

En resumen para Duverger el "Derecho es parte de la cultura de una sociedad, equilibrando su actividad a través de normas obligatorias, esta obligación se respeta por adhesión a la norma o por sanción".

Me parece que el concepto vertido por el Maestro -- Duverger, es un concepto obtenido de un método científifi-

9.- DUVERGER MAURICE. "INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL" Sexta Edición, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España, 1978 - P. 24-25.

co que nos refleja con mucho acierto al concepto del derecho y lo toma como bueno.

c) DERECHO CONSTITUCIONAL.

Es importante que analice el concepto de Derecho Constitucional, ya que nuestro tema de tesis, la licitación pública, emana de un precepto constitucional contenido en el artículo 134 de nuestra Carta Magna; además de que forma parte del Derecho Público junto con el Derecho Administrativo. Pues bien, veremos algunos conceptos de esa tan importante rama jurídica:

En el Diccionario Jurídico Mexicano,<sup>10</sup> el Derecho Constitucional se observa desde dos puntos de vista; el sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico fundamental, que indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas: En el sentido estricto se refiere a una sola rama del orden jurídico, o sea, una disciplina que tiene como finalidad el estudio de un grupo específico de preceptos.

En conclusión, para este diccionario el Derecho Constitucional es:

10.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM  
"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO" TOMO III, EDITORIAL  
PORRUA, MEXICO, D.F. 1985, P. 155

"AQUEL QUE ESTUDIA LA FORMA DE GOBIERNO, ES DECIR, SI ESE PAIS ES UNA REPUBLICA O UNA MONARQUIA Y QUE CLASE DE REPUBLICA O MONARQUIA ES".

En sí, este concepto nos parece pobre, pues no nos da una idea precisa de lo que es el Derecho Constitucional.

El Diccionario para Juristas<sup>11</sup> nos describe un concepto sistemático y fácil de digerir:

"DERECHO CONSTITUCIONAL ES LA RAMA DEL DERECHO PUBLICO, QUE SE REFIERE A LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y SUS PODERES, LA DECLARACION DE LOS DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS, Y LAS INSTITUCIONES QUE LOS GARANTIZAN".

El Maestro Frances Maurice Duverger<sup>12</sup>, hace un análisis sui géneris del Derecho Constitucional que desarrolla de la siguiente forma:

11.- IBIDEM No. 7 P. 404

12.- IBIDEM No. 9 - P. 26

"EL DERECHO CONSTITUCIONAL APARECE A LA VEZ COMO BASE FUNDAMENTAL DEL DERECHO -- (DENTRO DEL AMBITO INTERNO; DEJAMOS DE -- LADO EL PROBLEMA DEL DERECHO INTERNO) Y COMO UNA RAMA DEL DERECHO INTERNO) Y COMO UNA RAMA DEL DERECHO MAS RECIENTE QUE LAS DEMAS Y MENOS RIGUROSA. POR UN LADO, LA CONSTITUCION O LEY CONSTITUCIONAL ES UN TEXTO JURIDICO SUPERIOR A TODOS LOS -- DEMAS QUE SE DERIVAN DE EL Y GRACIAS A EL POSEEN VALIDEZ. LOS ACTOS ADMINISTRATI-- VOS SOLO SON VALIDOS SI SE ADECUAN A LAS LEYES, Y ESTAS SOLO SON VALIDAS SI SE -- ADECUAN A LA CONSTITUCION QUE CUMPLE ASI EL PAPEL DE NORMA JURIDICA FUNDAMENTAL EN EL SENTIDO QUE KELSEN DABA A ESTA EXPRE-- SION; POR OTRA PARTE, EN MUCHOS PAISES -- LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION SE -- APLICAN MENOS RIGUROSAMENTE - CUANDO NO DEJAN DE APLICARSE - QUE LAS DISPOSICIO-- NES DE LOS DEMAS TEXTOS JURIDICOS. ANTES DEL FINAL DEL SIGLO XVIII, INCLUSO NO -- EXISTIAN CONSTITUCIONES, Y LOS GOBERNAN-- TES ESTABAN RARAMENTE SOMETIDOS AL DERE-- CHO".

Me parece muy importante como Maurice Duvergiere -- analiza los conceptos, pues se apega a la observación y metodología científica; este concepto refleja la realidad de lo que es el Derecho Constitucional, inclusive -- nos deja ver la relación que tiene con el Derecho Administrativo; podría concluir que el Derecho Constitucional y el Administrativo son materias que van de la mano.

A continuación analizaré algunos conceptos tradicionales de Derecho Constitucional para poder tener un criterio mejor y así acercarnos más a la verdad.

Un excelente concepto de Derecho Constitucional nos lo obsequia el Dr. Eduardo García Maynez<sup>13</sup>, el cual reza de la siguiente forma:

"DERECHO CONSTITUCIONAL - EL DERECHO POLITICO CONSTITUCIONAL ES EL CONJUNTO DE NORMAS RELATIVAS A LA ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DE ESTADO, A LAS FUNCIONES DE SUS ORGANOS Y A LAS RELACIONES DE ESTOS ENTRE SI Y -- CON LOS PARTICULARES".

13.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO: "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" Trigésimo Tercera Edición.- Editorial ---- Porrúa, S.A. México, D.F. 1982, P. 137

Este pequeño concepto que el Dr. García Maynez establece nos entrega una idea jurídica y real de lo que es el Derecho Constitucional, ya que no establece cuestiones subjetivas como los primeros conceptos. En mi parecer, sin menoscabar los conceptos vertidos, me parece la mejor concepción de DERECHO CONSTITUCIONAL.

d) CONCEPTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO:

Como lo hemos visto en los anteriores conceptos, es importante analizarlos para poder llegar a nuestro tema de tesis. El concepto que nos corresponde analizar en este inicio, es uno de los más importantes para llegar a las conclusiones de esta tesis.

Gilberto Muñoz Valdez<sup>14</sup> Abogado Cubano, Profesor de la Universidad de la Habana se refiere al Derecho Administrativo:

"CONSIDERANDOLO COMO AQUELLA RAMA JURIDICA QUE FIJA LOS PRINCIPIOS Y ANALIZA LAS NORMAS QUE ORIENTAN Y REGULAN LAS RELACIONES SOCIALES QUE SE PRODUCEN EN LA ORGANIZACION Y EN LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION

14.- IBIDEM - NUMERO 2 - P. 258

CION DEL ESTADO CONSIDERADA EN TODAS SUS  
ESFERAS, TANTO NACIONAL COMO LOCAL".

No es para mí un concepto que sea muy acertado, por la razón de que no contiene un aspecto jurídico real, -- ya que para nosotros no solamente las normas se producen por la organización de Estado o la actividad Estatal, ni en nuestro país sólo se regulan las relaciones sociales, sino también la actividad gubernativa.

Para Juan Palomar de Miguel,<sup>15</sup> Derecho Administrativo  
vo es:

"CONJUNTO DE NORMAS DOCTRINALES Y DE DISPOSICIONES POSITIVAS CONCERNIENTES A LOS ORGANOS E INSTITUTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, A LA ORDENACION DE LOS SERVICIOS QUE LEGALMENTE LE ESTAN ENCOMENDADOS, Y A SUS RELACIONES CON LAS COLECTIVIDADES O - LOS INDIVIDUOS A QUIENES LES ATANEN TALES SERVICIOS".

Este concepto es bastante aceptable, pues nos da -- una idea cercana de lo que es el Derecho Administrativo

15.- IBIDEM NUMERO 7 - P. 403 y 404

en un sentido amplio, sin embargo existen varios criterios para obtener un concepto científico de Derecho Administrativo.

El concepto de Juan Palomar de Miguel, coincide con el concepto que establece el Dr. Andres Serra Rojas<sup>16</sup> en su libro "Derecho Administrativo":

"EL DERECHO ADMINISTRATIVO ES LA RAMA DEL DERECHO PUBLICO QUE REGULA LA ADMINISTRACION PUBLICA. EN SU CONCEPTO MAS GENERAL ES EL DERECHO QUE REGULA LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN PARTICULAR".

Así como el concepto anterior, éste es un concepto que sin ser malo no contiene más de un punto de vista.

A continuación revisaremos el criterio del Dr. José María Borquera Oliver<sup>17</sup>, quien muestra la metodología para estudiar DERECHO ADMINISTRATIVO a partir de un concep

- 16.- SERRA ROJAS ANDRES.- "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tercera Edición, Librería Manuel Porrúa, S.A. México, D.F. 1965. P. 144
- 17.- BORQUERA OLIVER JOSE MARIA.- "DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I", Cuarta Edición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1983 P. 52

to.

"TODO SISTEMA CIENTIFICO ES, EN ULTIMO --  
TERMINO UNA ORDENACION DE CONCEPTOS DEBE-  
RA HACERSE NECESARIAMENTE A PARTIR DE UNO  
DE ELLOS. ESTE SERA CONSIDERADO, A EFEC-  
TOS CIENTIFICOS, EL FUNDAMENTAL.  
EL DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE O DISCI-  
PLINA DE LA CIENCIA DEL DERECHO, DEBE EDI-  
FICARSE A PARTIR DE UN CONCEPTO BASICO, -  
FUNDAMENTAL, QUE DENOMINAREMOS EL CONCEP-  
TO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".

Transcribo este para definir el criterio que usaré  
para desarrollar el tema de tesis que nos ocupa. Es --  
muy difícil crear un sistema de investigación, es por -  
eso que uso el de Borquera Oliver para llegar a integrar  
el concepto de Derecho Administrativo que llene los re--  
quisitos, para lograr los objetivos de esta tesis.

Para Borquera Oliver, es importante no confundir el  
concepto de la definición ya que ésta nos ayudará a con-  
seguir un sistema jurídico científico.

La mayoría de las definiciones que han tratado de -  
sistematizar nuestro concepto de Derecho Administrativo

atienden a un aspecto de tres que podemos observar:

#### CONCEPCION SUBJETIVA<sup>18</sup>

"ENTIENDEN MUCHOS AUTORES QUE EXISTEN SUJETOS ADMINISTRATIVOS O QUE SON ADMINISTRACIONES PUBLICAS. ESTOS SUJETOS DETERMINAN LA EXISTENCIA DE UN DERECHO ESPECIFICO PARA SU REGULACION, QUE RECIBE EL NOMBRE DE "DERECHO ADMINISTRATIVO". LA ACTIVIDAD DE DICHS SUJETOS ES ADMINISTRATIVA, O SE LE CONSIDERA TAL, POR EL SIMPLE HECHO DE PROCEDER DE ELLOS Y NO POR REUNIR ESPECIALES CARACTERISTICAS".

Dentro de esta concepción subjetiva, dice Borquera, existen dos tendencias de orgánica y la personalista.

#### CONCEPCION FUNCIONAL<sup>19</sup>

"LAS CONCEPCIONES FUNCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AFIRMAN LA EXISTENCIA DE UNA ACTIVIDAD O FUNCION ADMINISTRATIVA --

18.- IBIDEM ANTERIOR P. 55

19.- IBIDEM ANTERIOR P. 60

CON CARACTERISTICAS PROPIAS. LA SINGULARIDAD DE SU NATURALEZA NADA TIENE QUE VER CON LA CONDICION O NATURALEZA DEL SUJETO AGENTE DE LA MISMA. DICHAS CARACTERISTICAS, SEGUN UNOS, SON OBJETIVAS O MATERIALES; SEGUN OTROS, TELEOLOGICAS (CARACTERIZADA A LA ACTIVIDAD EN EL FIN OBJETIVO QUE TRATA DE ALCANZAR); POR ULTIMO ALGUNOS -- SOSTIENEN QUE LA ACTIVIDAD SE INDIVIDUALIZA POR SU FUERZA O EFICACIA JURIDICA. -- LAS CONCEPCIONES FUNCIONALES SE DISTINGUEN, PUES, EN MATERIALES, TELEOLOGICAS Y JURIDICO FORMALES".

CONCEPCION MIXTA<sup>20</sup>

"EL PROFESOR GARRIDO FALLA SOSTIENE QUE EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA NO SE PUEDE OBTENER ADAPTANDO EL PUNTO DE VISTA DE LAS FUNCIONES DE ESTADO (LA ADMINISTRACION PUBLICA ES UN COMPLEJO ORGANICO INTEGRADO POR EL PODER EJECUTIVO). ESTE SE HALLA FORMADO POR LA ADMINISTRACION MAS EL GOBIERNO, QUE CONSTITUYE EL ESCALON SUPERIOR DE LA ORGANIZACION JERARQUICA DEL

20.- IBIDEM ANTERIOR P. 72

PODER EJECUTIVO. LA LINEA DIVISORIA ENTRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION LA ESTABLECE EL DERECHO POSITIVO. PERO SEGUN GARRIDO FALLA, NI EL GOBIERNO CARECE DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS, NI PUEDE AFIRMARSE QUE LOS MINISTROS AISLADAMENTE CONSIDERADOS NO SEAN ORGANOS POLITICOS, (POR EL CONTRARIO Y A ESTE RESPECTO, EL PRINCIPIO QUE DEBE SENTARSE ES EL DE LA COEXISTENCIA DE COMPETENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS EN MANOS DEL GOBIERNO Y DE LAS SUPERIORES JERARQUIAS ADMINISTRATIVAS). POR ESTO SE AÑADE QUE EL INTENTO DE DEFINIR LA ADMINISTRACION PUBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO Y FORMAL - AL QUE NOSOTROS MISMOS NOS HEMOS SUMADO EN LOS PRIMEROS CAPITULOS DEL VOLUMEN I DE ESTA OBRA - ENCUENTRA SU LIMITE PRECISAMENTE AQUI, A LA HORA DE DISTINGUIR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO".

Estos conceptos y puntos de vista de Borquera los he vertido para indicar una nueva metodología para llegar a una concepción, sin embargo Borquera Oliver no ---

llega a conceptuar con exactitud cuál es el concepto de Derecho Administrativo, quien utilizando esta metodología es el Dr. Miguel Acosta Romero llegando a una conclusión en el concepto y es en el que me basaré para desarrollar la tesis que nos ocupa, el concepto que vertiré me parece el más completo que he leído, ya que utiliza una metodología científica para su elaboración que claramente expone el maestro Borquera, teniendo una conclusión que además de completa es mexicana y se adecúa al momento histórico.

El Dr. Miguel Acosta Romero, en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo" expone<sup>21</sup>:

"DIVERSOS CRITERIOS TEORICOS QUE EXPLICAN EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. - EN ESTE ORDEN DE IDEAS, ENSAYAR UNA DEFINICION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, QUE -- ABARQUEN ABSOLUTAMENTE TODOS SUS CARACTERES Y TODAS LAS POSIBLES MODALIDADES, RESULTA DIFICIL; ALGUNAS VECES SE LE HA DESCARTADO, OTRAS SE SOSLAYA SU PRECISION Y LA MAYORIA DE LOS AUTORES PRESENTA DIVERGEN-

21.- ACOSTA ROMERO MIGUEL; "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"; Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1983 - P. 8.

CIAS; ES UNA DE LAS RAMAS DEL DERECHO QUE POSIBLEMENTE PRESENTAN MAS DIFICULTADES - PARA LA DETERMINACION DE SUS FRONTERAS".

Me permití transcribir la idea de Acosta Romero sobre el concepto de Derecho Administrativo ya que éste es de vital importancia para esta tesis. Expone el Dr. Acosta que existen diversos criterios para llegar a el concepto, los cuales son; El criterio legalista; criterio del Poder Ejecutivo; criterio de las Relaciones Jurídicas; criterio de los Servicios Públicos. Después de haber analizado los criterios distintos llegó el Dr. Acosta a la siguiente conclusión<sup>22</sup>:

"PUEDE APRECIARSE, LOS DIVERSOS CRITERIOS ENFOCAN ALGUNA PARTE U OTRA DEL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PERO NO HAY UNIFICACION EN LA IDEA DEL MISMO".

"DERECHO ADMINISTRATIVO; ES EL CONJUNTO DE NORMAS DE DERECHO QUE REGULAN LA ORGANIZACION, ESTRUCTURA Y ACTIVIDAD DE LA PARTE DEL ESTADO, QUE SE IDENTIFICA CON LA ADMINISTRACION PUBLICA O PODER EJECUTIVO, SUS RELACIONES CON OTROS ENTES PUBLI-

## COS Y CON LOS PARTICULARES".

Este concepto es el que para mí es el más completo, ya que podemos observar lo identifica plenamente, contiene los aspectos fundamentales para tener una idea precisa.

## e) ACTO JURIDICO

El concepto de acto jurídico nos introducirá al aspecto teórico jurídico de la naturaleza misma de la licitación.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define acto jurídico<sup>23</sup>:

"ACTO JURIDICO: ES LA MANIFESTACION DE VOLUNTAD DE UNA O MAS PERSONAS, ENCAMINADA A PRODUCIR CONSECUENCIAS DE DERECHO (QUE PUEDEN CONSISTIR EN CREACION, TRANSMISION, O EXTINCION DE DERECHOS SUBJETIVOS Y OBLIGACIONES) Y QUE SE APOYA PARA CONSEGUIR ESA FINALIDAD EN AUTORIZACION QUE

23.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS; "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Tomo I; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1975 - P. 83

EN TAL SENTIDO CONOCE EL ORDENAMIENTO JURIDICO".

El Diccionario para Juristas establece<sup>24</sup>:

"MANIFESTACION DE VOLUNTAD O DE FUERZA. - HECHO O ACCION DE LO ACORDE CON LA VOLUNTAD HUMANA. HECHO O ACCION, COMO SIMPLE RESULTADO DE UN MOVIMIENTO. INSTANTE -- EN QUE SE CONCRETA LA ACCION. REALIZACION, EJECUCION, EN OPOSICION A PALABRA, Y MAS AUN A PENSAMIENTO ACCION PUBLICA O SOLEMNE. REUNION. DISPOSICION LEGAL. - PERIODO O MOMENTO DE UN PROCESO".

Con los conceptos anteriormente citados por los -- Diccionarios Juridicos Mexicanos y para Juristas, nos -- damos cuenta del sentido más bien semántico de la pala-- bra mas no un concepto claro de la misma.

Un concepto que para mí es el más importante de los analizados es el del Doctor Borquera Oliver, el cual dice<sup>25</sup>:

24.- IBIDEM - NUMERO 7 P. 38

25.- IBIDEM - NUM. 17 - P. 68

"LA ACTIVIDAD JURIDICA ES EL CONJUNTO DE LOS ACTOS JURIDICOS. ESTOS SE DEFINEN - COMO MANIFESTACIONES DE VOLUNTAD QUE --- CREAN, MODIFICAN, EXTINGUEN O DECLARAN - EFECTOS JURIDICOS (DERECHOS Y OBLIGACIONES). PERO ESTOS EFECTOS NACEN Y LOGRAN VIRTUALIDAD DE DOS MANERAS DIFERENTES. - UNAS VECES, LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES - SE CREAN POR UN SUJETO Y SE IMPUTAN SUS - DESTINATARIOS SIN CONTAR CON LA VOLUNTAD DE ESTOS. EN ESTOS CASOS, LOS EFECTOS - JURIDICOS NACEN MEDIANTE EL ACUERDO DE - LAS VOLUNTADES DE LOS SUJETOS QUE, RECI-- PROCAMENTE, SON DESTINATARIOS DE LOS MIS- MOS O BIEN LOS CREA UN SOLO SUJETO, PERO SOLO SE APLICAN A OTRO U OTROS SI ESTOS - LOS ACEPTAN. EN ESTOS CASOS DICHO EFEC- TOS SE DICE QUE PROCEDEN DE ACTOS JURIDI- COS - PRIVADOS".

En este concepto encontramos una claridad mayor a los anteriores, ya que escinde perfectamente los actos públicos y privados, cosa que los anteriores conceptos sujetan solamente elementos parciales de acto jurídico.

## F) ACTO ADMINISTRATIVO

Además del acto jurídico, es preciso delimitar el concepto de ACTO ADMINISTRATIVO, ya que nuestro tema de tesis lo contempla y es necesario para desarrollo del mismo.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas<sup>26</sup>, acto administrativo es:

"UNA DETERMINACION O DECISION EJECUTORIA DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS COMPETENTES, QUE TIENEN POR OBJETO PRODUCIR UNA SITUACION JURIDICA SUBJETIVA".

Este concepto de acto administrativo es uno de los primeros que en México se observaron, no me parece erróneo, sin embargo nos parece antiguo.

Para Rogelio Martínez Vera<sup>27</sup>:

"LA NOCION ACTO ADMINISTRATIVO NO ES MUY ANTIGUA, YA QUE ANTES DE LA REVOLUCION -

26.- IBIDEM NUMERO 16 - P. 247

27.- IBIDEM - NUMERO 9 - P. 138

FRANCESA ERA TOTALMENTE DESCONOCIDA. EN LUGAR DE ESTA EXPRESION SE USABAN LOS -- TERMINOS, ACTO DEL ESTADO Y ACTO DEL FISCO, EXPRESIONES QUE RESULTABAN POCO AFORTUNADAS. EL ACTO ADMINISTRATIVO PUEDE -- CONCEPTUARSE COMO LA MANIFESTACION DE VOLUNTAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO POR MEDIO DE LA CUAL EL ORGANO ESTATAL REALIZA SUS ACTIVIDADES".

El Licenciado Martínez Vera confunde la voluntad -- del Estado con la del funcionario público, que son muy -- distintas y no creo que pueda un funcionario tener una -- voluntad particular, sino que dentro de las facultades -- que le otorga la ley puede tener facultades discrecionales, en fin es bueno este concepto en razón específica -- de los antecedentes de la nomenclatura, acto de Estado.

El concepto del Dr. Miguel Acosta Romero<sup>28</sup>, me parece el perfecto para los fines de la presente tesis.

"EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA MANIFESTACION UNILATERAL Y EXTERNA DE VOLUNTAD, QUE EXPRESA UNA DECISION DE UNA AUTORIDAD AD-

MINISTRATIVA COMPETENTE, EN EJERCICIO DE LA POTESTAD PUBLICA, ESTA DECISION CREA, RECONOCE, MODIFICA, TRANSMITE, DECLARA O EXTINGUE DERECHO U OBLIGACIONES, ES GENERALMENTE EJECUTIVO Y SE PROPONE SATISFACER EL INTERES GENERAL".

g) CONTRATO ADMINISTRATIVO.

La mayoría de los autores de derecho administrativo establecen que los contratos administrativos son actos de esta naturaleza, sin embargo estableceremos lo siguiente:

Para Jorge Olivera Toro<sup>29</sup>, el contrato administrativo nace de la necesidad del estado para celebrar actos jurídicos con particulares, de los cuales obtiene bienes o servicios personales.

Dice Olivera Toro, que en materia de derecho civil es claro, pues hay un acuerdo de voluntades, o sea es bilateral el acto. en materia administrativa, el estado no contrata como soberano, sino que el acto reviste

29.- OLIVERA TORO JORGE, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". CUARTA EDICIÓN, EDITORIAL Porrúa, S.A., México, D.F. 1976 - P. 257

consecuencias jurídicas subjetivas, ya que si no fuera así el acto tendría consecuencia de ley. Para Olivera existen contratos civiles realizados por la administración pública y contratos administrativos en los que interviene la administración, sujetos a régimen jurídico especial.

No me parece que Olivera Toro esté en lo correcto, pues la voluntad del estado tiene un carácter especial.

El Dr. Andrés Serra Rojas<sup>30</sup> establece en su obra -- DERECHO ADMINISTRATIVO, lo siguiente:

"EL CONTRATO ADMINISTRATIVO ES EL NEGOCIO BILATERAL, QUE EL ESTADO REALIZA CON UNA O VARIAS PERSONAS, PRIVADAS O PUBLICAS, - CON PROPOSITOS DE UTILIDAD PUBLICA PARA - CONSTITUIR, MODIFICAR O EXTINGUIR UN VINCULO PATRIMONIAL O ECONOMICO, REGULADO -- POR LEYES DE INTERES PUBLICO".

Este concepto me parece muy completo, sin embargo, el artículo 1739 del Código Civil para el Distrito Federal establece que contrato es el que produce y transfiere

re derechos y obligaciones; el que modifica o extingue, lo llama convenio; esto indica ya que el concepto de contrato administrativo nace de la doctrina de derecho civil, y el código que mencioné se apega a la doctrina mencionada.

Algunos autores franceses<sup>31</sup> indican qu el contrato administrativo es igual al contrato para derecho priva--do, con la salvedad de las cláusulas exorbitantes del --derecho administrativo, sin embargo los conceptos ante--riores carecen de los elementos que contiene el contrato administrativo que, para mí, es aquel acuerdo de voluntades generadoras de obligaciones, celebrado entre un órgano del estado, EN EJERCICIO de las funciones administrativas que son de su competencia, con otro órgano administrativo o bien con algún sujeto particular, a fin de satisfacер la finalidad pública o bien el interés público.

#### h) PROCESO Y PROCEDIMIENTO JURIDICO ADMINISTRATIVO.

Debemos de encontrar ahora el concepto real de proceso y procedimiento y su diferencia, esto con el objeto de poder, de alguna manera, saber que es la licitación - pública, encuadrarla con exactitud y poder llegar al aná

lisis de su naturaleza jurídica.

El concepto de proceso lo podríamos equiparar al -- concepto de juicio, ya sea judicial o bien administrativo.

En el diccionario para Juristas de Miguel Palomar - de Miguel<sup>32</sup> dice:

"PROCESO (LATIN-PROCESSUS). ACCION DE IR HACIA ADELANTE //DER. AGREGADO DE LOS AUTOS Y DEMAS ESCRITOS EN CUALQUIER CAUSA - CIVIL O CRIMINAL. //DER. CONJUNTO DE AC--TOS PROCESALES QUE PRINCIPIAN CON LA PRESENTACION Y ADMISION DE LA DEMANDA Y TERMINAN CUANDO CONCLUYE POR LAS DISTINTAS - CAUSAS ADMITIDAS POR LA LEY. //ADMINISTRATIVO. EL DE CARACTER GUBERNATIVO CUANDO - SE CONTRADICEN, ANTE ELLA MISMA, Y PARA SU RECTIFICACION O ANULACION, MEDIDAS DE LA - ADMINISTRACION PUBLICA//"

"PROCEDIMIENTO<sup>33</sup>, ACCION DE PROCEDER. -- //METODO DE EJECUTAR ALGUNA COSA. //DER.

32.- IBIDEM - NUMERO 7 - P. 1084

33.- IBIDEM ANTERIOR - P. 1082

ACTUACION POR TRAMITES JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS. //DER. JUICIO. //DER. FASE - PROCESAL AUTONOMA Y DELIMITADA RESPECTO - DEL JUICIO CON QUE SE ENTRONCA. // ... // ADMINISTRATIVO. AQUEL QUE SE SIGUE ANTE - LOS ORGANISMOS DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO, Y NO ANTE JURISDICCION JUDICIAL, AUNQUE SUS RESOLUCIONES SEAN GENERALMENTE IMPUGNABLES ANTE ESTA.//....."

Gramaticalmente podemos corroborar que proceso y -- procedimiento son conceptos distintos; mientras el proceso es el camino general para llegar a un fin, el procedimiento es una parte del proceso, veamos en adelante que nos establecen diversos autores.

Niceto Alcalá Zamora y Castillo, citado por el Dr. Cipriano Gómez Lara, nos dice<sup>34</sup>:

"EN PAGINAS ANTERIORES HEMOS SOSTENIDO -- QUE EN TODO PROCESO EXISTE UNA SECUENCIA U ORDEN, DE ETAPAS, DESDE LA INICIACION - HASTA EL FIN DEL MISMO. ALCALA ZAMORA Y

34.- GOMEZ LARA CIPRIANO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO" Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F. 1981 P. 125

CASTILLO NOS DICE QUE "TODO PROCESO ----  
ARRANCA DE UN PRESUPUESTO (LITIGIO), SE -  
DESENVUELVE A LO LARGO DE UN RECORRIDO --  
(PROCEDIMIENTO) Y PERSIGUE ALCANZAR UNA -  
META (SENTENCIA) DE LA QUE CABE DERIVE --  
UN COMPLEMENTO (EJECUCION)".

Es claro que existe una diferencia entre proceso y  
procedimiento, veamos a que conclusión llegan dos auto--  
res especialistas de derecho administrativo, el Dr. An--  
drés Serra Rojas y el Dr. Miguel Acosta Romero.

El Dr. Andrés Serra Rojas<sup>35</sup> establece que el proce--  
dimiento administrativo:

"ESTA CONSTITUIDO POR UN CONJUNTO DE TRA-  
MITES O CAUSAS, ORDENADOS Y METODIZADOS,  
QUE DETERMINAN LOS REQUISITOS DE FORMA O  
CAMINOS QUE FORMAN EL SISTEMA ARTERIAL Y  
VENOSO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PRE-  
CEDEN A LA DECISION Y SON NECESARIOS PARA  
PERFECCIONAR Y ALCANZAR LA RESOLUCION EJE-  
CUTORIA. ESTAS FORMALIDADES ESTAN SEÑALA-  
DAS EN LA LEY O SON PRACTICAS CONSUETUDI-  
NARIAS DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS".

35.- IBIDEM, NUMERO 16 - P. 2275

En sí este concepto vertido por el Dr. Serra no es muy explícito, sin embargo, con palabras poco jurídicas plasma la idea general de proceso y analiza en su obra distintos procesos administrativos, logra una definición de procedimientos haciendo la siguiente disertación:<sup>36</sup>

"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O CONJUNTO DE TRAMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY, PRECEDEN, PREPARAN Y CONTRIBUYEN A LA PERFECCION DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y SE INTEGRA CON EL ORDEN JURIDICO ADMINISTRATIVO".

Es el Dr. Serra Rojas preciso para definir el procedimiento, concepto claro para poderlo usar al concluir la naturaleza jurídica de la licitación pública; sin embargo, me parece importante tomar en cuenta el estudio que a este respecto hace el Dr. Acosta Romero; procura una clasificación especial diferente y adecuada a el tratamiento de los conceptos proceso y procedimientos para la materia de derecho administrativo<sup>37</sup>.

"CONCEPTO DE PROCESO

36.- IBIDEN - ANTERIOR - P. 277

37.- IBIDEN NUMERO - 21 P. 419

PARA NOSOTROS, PROCESO ES UN CONJUNTO DE ACTOS REALIZADOS CONFORME A DETERMINADAS NORMAS, QUE TIENEN UNIDAD ENTRE SI Y BUSCAN UNA FINALIDAD, QUE ES LA DISOLUCION - DE UN CONFLICTO, LA RESTAURACION DE UN DE RECHO, O RESOLVER UNA CONTROVERSIA PREESTABLECIDA, MEDIANTE UNA SENTENCIA".

Con este concepto, es claro que el proceso es propia mente un juicio, ya sea jurídico o administrativo, para resolver una controversia. El mismo Dr. Acosta Romero define al procedimiento administrativo como:

"CAUCE FORMAL DE LA SERIE DE ACTOS QUE SE CONCRETA A LA ACTUACION ADMINISTRATIVA PARA LA REALIZACION DE UN FIN".

Asimismo, clasifica los procedimientos en interno y externo, previo y de ejecución, de oficio y a petición de parte; o sea, que se da sentido al concepto, ya que - Acosta Romero profundiza los aspectos que los demás auto res no lo hicieron, es por eso que este concepto de proceso y procedimiento será el que usaremos para determinar la naturaleza jurídica de licitación pública.

III.3.- CONCEPTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LA ---  
LICITACION PUBLICA.

A) OBRA PUBLICA.-

El concepto de obra pública es uno de los mas importantes, ya que de ésta depende la realización de las licitaciones públicas. El saber qué es obra pública permite a la administración pública escoger los procedimientos de licitación.

Para el Dr. Andres Serra Rojas, obra pública es:<sup>38</sup>

"UNA COSA HECHA O PRODUCIDA POR EL ESTADO O A SU NOMBRE, CON UN PROPOSITO DE INTERES GENERAL Y SE DESTINA A USO PUBLICO, A UN SERVICIO PUBLICO O A CUALQUIER FINALIDAD DE BENEFICIO GENERAL".

El Dr. Miguel Acosta Romero,<sup>39</sup> en su Obra Teoría --  
General del Derecho Administrativo, nos establece:

"EN UN SENTIDO AMPLIO, SERA TODA CONSTRUCCION INTEGRAL, O REPARACION, REALIZADA POR

38.- IBIDEM - NUMERO 16 - P. - 1049

39.- IBIDEM NUMERO - 21 P. 520

CONTRATISTAS O DIRECTAMENTE POR LA ADMINISTRACION PUBLICA, SOBRE COSAS INMUEBLES O MUEBLES DIRECTAMENTE AFECTADAS AL DOMINIO PUBLICO".

El primer concepto que vierte el Dr. Andres Serra Rojas, es un poco antiguo, no especifica con claridad ni los elementos ni los sujetos de la obra pública. En cambio, el concepto, además de ser escueto, nos marca la pauta al decirnos qué es una construcción integral o bien una reparación de un inmueble. Sin embargo, este concepto no es más amplio que el establecido por la misma Ley de Obras Públicas y que en mi parecer, además de ser completo, es el que tenemos que aceptar por así contenerlo la ley.

El artículo 2º de la Ley de Obras Públicas nos dice:

"ART. 2º PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE CONSIDERA OBRA PUBLICA TODO TRABAJO QUE TENGA POR OBJETO CREAR, CONSTRUIR, CONSERVAR O MODIFICAR BIENES INMUEBLES POR SU NATURALEZA O DISPOSICION DE LEY.

QUEDAN COMPRENDIDOS:

I.- LA CONSTRUCCION, INSTALACION, CONSERVACION, MANTENIMIENTO, REPARACION Y DEMOLICION DE LOS BIENES A QUE SE REFIERE ESTE ARTICULO, INCLUIDOS LOS QUE TIENDEN A MEJORAR Y UTILIZAR LOS RECURSOS AGROPECUARIOS DEL PAIS, ASI COMO LOS TRABAJOS DE EXPLOTACION, PERFORACION, EXTRACCION Y AQUELLOS SIMILARES QUE TENGAN POR OBJETO LA EXPLOTACION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES QUE SE ENCUENTREN EN EL SUELO.

II.- LA CONSTRUCCION, INSTALACION, CONSERVACION, MANTENIMIENTO, REPARACION Y DEMOLICION DE LOS BIENES INMUEBLES AL SERVICIO PUBLICO O USO COMUN, Y

III.- TODOS AQUELLOS DE NATURALEZA ANALOGA. LOS BIENES MUEBLES QUE DEBAN INCORPORARSE, ADHERIRSE O DESTINARSE A UN INMUEBLE, NECESARIOS PARA LA REALIZACION DE LAS OBRAS PUBLICAS POR ADMINISTRACION DIRECTA O LOS QUE SUMINISTREN LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES CONFORME A LO PACTADO EN LOS CONTRATOS DE OBRA, SE SUJETARAN A LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY, SIN PERJUICIO DE QUE LAS ADQUISICIONES DE LOS NISOS SE

## RIJAN POR LA LEY RESPECTIVA".

A este artículo se añaden dos conceptos más que están contenidos en los artículos 4º y 5º del Reglamento - de la Ley de Obras Públicas, los que a la letra dicen:

"ART. 4º Entre los trabajos que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios y explotar y desarrollar los recursos naturales del país, que la ley considera obra pública, quedan comprendidos:

- I.- Desmontes, subsuelos, nivelación - de tierras y apertura de canales y presas, lavado de tierras;
- II.- Instalaciones para la cría y desarrollo pecuario;
- III.- Obras para la conservación del suelo, agua y aire;
- IV.- Instalación de islas artificiales y plataformas en zonas lacustres, plataformas continental o zócalos submarinos de las islas, utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;
- V.- Instalación para recuperación, con

ducción, procesamiento o almacenamiento, necesarios para la explotación y desarrollo para recursos naturales, que se encuentren en el subsuelo, y

- VI.- Los demás de infraestructura agropecuaria o para la explotación de los recursos naturales que señalen las leyes de la materia.

ART.- 5.- Se sujetarán a las disposiciones de la ley y este reglamento:

- I.- La instalación, montaje, colocación o aplicación de bienes muebles, que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble.
- II.- La contratación de la instalación, montaje, colocación o aplicación de los bienes a que se refiere la fracción anterior, cuando incluya la fabricación de los mismos;
- III.- La conservación, mantenimiento y restauración de los bienes a que se refiere este artículo.

Es obvio que el concepto integrado de obra pública rebasa por mucho el vertido por los Doctores Serra Rojas y Acosta Romero; a este concepto, además, habrá que integrarlo a lo establecido en el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, que reproducirlo me parecería demasiado, ya que he expuesto en exceso lo que establece la Ley de Obras Públicas y su reglamento, sin embargo, sólo es la base para hacer nosotros un concepto actualizado de "OBRAS PUBLICAS". Sin pretender hacer un concepto único, ya que los de Obra Pública cambian según el momento histórico en que vivimos, para mí, Obra Pública es la construcción, modificación, mantenimiento, planeación o proyecto, supervisión, demolición - que el Estado realiza a nombre propio o por medio de particulares a los bienes muebles o inmuebles que se incorporarán o fabricarán, o bien instalarán a los bienes propiedad de la nación o de interés general.

B) Conceptos de licitación, sus diferencias con subasta, concurso, policitud:

Es importante saber qué quiere decir policitud, licitación, almoneda, subasta, concurso, ya que estas palabras se han usado para denominar los contratos de -

obras públicas.

Si recordamos la Constitución de 1917, en su artículo 134, denominaba subasta a dicho proceso, posteriormente en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas lo llamaban concurso y, ahora, en nuestra ley vigente, se le llama licitación como en otros países.

El Sr. José María Borquera Oliver, uno de los pioneros tratadistas de Obra Pública en España, denomina y --conceptúa en su tesis doctoral<sup>39</sup> al procedimiento de selección de contratistas de la siguiente forma:

"LAS SUBASTAS-CONCURSOS Y CONCURSOS-SUBASTAS SON, POR SU ESTRUCTURA Y FINALIDAD -- ESENCIAL, PROCEDIMIENTOS DE SELECCION DE CONTRATISTAS, CONJUNTO DE ACTOS QUE PERMITEN A LA ADMINISTRACION, SALVAGUARDANDO SUS INTERESES ECONOMICOS Y EL PRINCIPIO -- DE IGUALDAD DE LOS ADMINISTRADOS ANTE LOS BENEFICIOS Y CARGAS PUBLICAS, ELEGIR ENTRE LAS PERSONAS QUE VOLUNTARIAMENTE SE

39.- BORQUERA OLIVER JOSE MARIA: "LA SELECCION DE CONTRATISTAS", Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España 1963.- P. 12

SE OFRECEN PARA ELLO, AL SUJETO MAS APTO  
PARA CONTRATAR".

El concepto del Dr. Borquera Oliver sólo nos sirve como antecedente para formar un concepto propio, usando las palabras que nos da nuestra legislación.

En nuestros diccionarios jurídicos que hemos venido consultando a través de este trabajo, se nos indica que licitación, subasta, concurso, almoneda son palabras sinónimas, así que al procedimiento de selección de contratistas lo podemos llamar de cualquiera de las palabras mencionadas, sin embargo ahora nuestra Constitución Política le llama licitación, palabra que usaremos para no confundirnos.

Nuestro concepto queda de la siguiente forma:

Licitación Pública es el procedimiento jurídico administrativo que tiene por objeto seleccionar a las personas físicas y morales que estén en posibilidades jurídica, técnica y económica de realizar la obra pública que la Administración Pública haya programado y presupuestado con antelación.

Como se puede ver, licitación y policitación pudieran también ser palabras sinónimas en su acepción gramatical, sin embargo, policitación jurídica hablando es un concepto distinto a licitación o concurso, ya que este último es un procedimiento para otorgar la voluntad para que la administración pública ya sea federal o paraestatal contrate cualquier obra pública, adquisición, servicios o arrendamientos, siendo este requisito esencial del contrato administrativo, a diferencia con policitación que es<sup>40</sup> una declaración unilateral de voluntad reglamentada por el Código Civil para el Distrito Federal que produce efectos jurídicos propios aún cuando no llegue a coincidir con la aceptación para el otorgamiento con el consentimiento; también no tiene forma (la policitación) pues se puede emitir y dar a conocer desde un teléfono, una publicidad en el periódico, por alta voz, etc. En cambio la licitación tiene que seguir con el procedimiento específico que dictan las leyes, y por último una de las diferencias más importantes es que la policitación es una alternativa para contratar cierta cosa y licitación es un requisito esencial de existencia para que la administración pública contrate con particulares.

40.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM  
"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TONO VII" Edit.  
Porrúa, S.A. México, D.F. 1985 - P. 148

## C) SUJETOS DE LA LICITACION PARA LA OBRA PUBLICA.

Sabemos que en cualquier contrato, ya sea público -- o privado, es necesario que existan dos sujetos, uno con tratante y el otro contratado, en el caso de nuestro tema es el licitante y los proponentes. Siempre en los -- medios de la construcción surgió la interrogante de quié nes serían los sujetos licitantes en las obras públicas, a veces se excluirán algunas Secretarías o Departamentos de Estado, o bien las entidades paraestatales; por diver sas razones una de ellas es que sus proyectos eran secre tos y no los debía conocer nadie (Secretaría de la Defensa Nacional), o bien el Departamento del Distrito Fede-- ral se excluía, pues decía que él no era miembro de la - administración pública federal, que era otro estado autó nomo), o bien las Entidades Paraestatales decían que és tos tenían patrimonio propio y que su presupuesto era -- producido por ellos mismos, pero de acuerdo con las nue- vas modificaciones son sujetos a la licitación de obra - pública de acuerdo al artículo 1º de la Ley de Obras Pú- blicas:

Las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, - la Procuraduría General de la República y la de Justicia

del Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos -- públicos, son sujetos licitadores de la administración -- pública paraestatal.

La Ley no excluye sujeto alguno, ni por los fondos que se utilicen para la realización de obra ni por su -- grado de cercanía a la Presidencia de la República.

Los Proponentes.

Pueden ser proponentes las personas físicas y morales que estén inscritas en el padrón de contratistas de obras o bien en el padrón de proveedores cuando se trate de el suministro e instalación de un equipo la obra -- convocada, (artículo 23 del Reglamento para la Construcción de Obras Públicas), asimismo pueden ser sujetos los que no están impedidos legalmente para contratar, ni sujetos a quiebra concurso, que se encuentren en mora con respecto a otra obra pública o que tengan algún socio -- con nexos directos con el funcionario que tome directamente una decisión en cuanto al contrato (artículo 37 -- Ley de Obras Públicas), o sea que puede ser cualquier -- persona que llene los requisitos anteriores.

## D) TIPOS DE LICITACION DE OBRA PUBLICA.

Es importante esclarecer cuántos tipos de licitación pública hay; para tal caso, el artículo 57 de la Ley de Obras Públicas establece que: por razones económicas no es costeable que en todos los casos de contratación se realice una licitación pública, por lo tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corresponda establece los límites de los montos de obra a contratar, para realizar convocatorias a una licitación simplificada o por convocatoria directa, los cuales expondremos adelante.

El artículo 35 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990 dice que se podrá contratar según el monto de la inversión autorizada para obras de cada dependencia o entidad de la administración pública, pudiendo hacerse por:

Contratación directa, en la que las dependencias y entidades de la administración pueden contratar sin apearse al procedimiento de concurso, a los contratistas de su elección, cuando el monto de la obra no rebasa la cantidad que establece el artículo 35 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990.

Para los efectos del concepto que formulamos de licitación, existen 3 tipos de licitación para obra pública:

El primero, se denomina Licitación por Convocatoria Directa, este tipo de Licitación es el procedimiento por el cual la Licitacitante de acuerdo a su monto de inversión invita mediante una convocatoria directa a cuando menos 3 contratistas o proponentes que estén en condiciones de presentar ofertas al concurso (artículo 35 Presupuesto de Egresos de la Federación 90); este tipo de Licitación es igual al que presentaremos a continuación, - con la excepción de que la convocatoria no se realiza -- por publicidad general.

El segundo, se denomina Licitación Pública y es el tipo que establece el artículo 30 de la Ley de Obras Públicas, o sea que es una convocatoria pública a fin de que los proponentes interesados que llenen los requisitos de la convocatoria se presenten libremente para que en junta pública entreguen su oferta, en sobre cerrado, para que sea abierto públicamente.

El tercero que se puso de moda en el presente sexenio es el de Licitación Pública para Obra Concesionada, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reali-

za en base al artículo 36 fracción XXIV de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal.

E) ACTO DE APERTURA.

El Dr. José María Borquera Oliver<sup>41</sup> citando al tratadista Garrido falla dice que:

"Se trata de actos administrativos cuyo efecto consiste en introducir a un individuo en una determinada colectividad, de la cual pasa a formar parte".

o sea, el acto de apertura es propiamente el acto admisorio de las ofertas de los contratistas. El mismo autor agrega lo siguiente<sup>42</sup>.

"Algunos reglamentos califican de admisión a la simple recepción de los sobres por los órganos administrativos, que únicamente reúnen las condiciones externas reglamentarias".

41.- IBIDEM - NUMERO 39 - P. 118

42.- IBIDEM - NUMERO 39 - P. 120

Es claro que nuestra legislación es igual a la Española, pues el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas nos indica que el acto de apertura es una junta donde se reúnen licitador y proponentes a fin de llevar a cabo la apertura de los sobres, para que ahí se revise los requisitos de convocatoria y se califique a los proponentes.

#### F) ACTO DE FALLO DE LAS LICITACIONES.

El acto de fallo o adjudicación del contrato respectivo es, según Borquera Oliver<sup>43</sup>:

"EL RESULTADO QUE PERSIGUEN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCION DE CONTRATISTAS, QUE PERFECCIONA UN CONTRATO".

Es de tomar en cuenta la concepción del autor anteriormente citado al decir que perfecciona el contrato, ya que nuestra legislación (artículo 35 del Reglamento de Ley de Obras Públicas) indica que es un acto que declara cuál concursante fue seleccionado para llevar a cabo la obra y en éste se le adjudicará el contrato correspondiente.

43.- IBIDEM - NUNERO 39 - P. 157

### III.4 MARCO LEGAL.

En este punto enunciaré, clasificando por Secretarías, las Leyes y Reglamentos, así como los acuerdos que intervienen y se aplican a las licitaciones para obras públicas<sup>44</sup>.

#### PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

- 1.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, --  
31-XII-76; FE 18-I-77; REF 30-XII-77; 31-XII-79; ---  
30-XII-80; 11-I-82; 14-I-85.
- 2.- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 3.- Ley de Planeación.
- 4.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 14-V-86.
- 5.- Ley de Obras Públicas, 30-XII-80, FE 23-I-81 REF ---  
31-XII-84; 7-II-85; FE 29-III-85 y 1-IV-85; 13-I-86.
- 6.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de  
Servicios Relacionados con Bienes Muebles, 8-II-85.
- 7.- Ley de la Administración Pública Federal.

44.- ACOSTA ROMERO MIGUEL Y MARTINEZ MORALES RAFAEL I,  
"CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINIS-  
TRACION PUBLICA FEDERAL, Segunda Edición, Editorial  
Porrúa, S.A. México, D.F. 1986

## REGLAMENTOS

- 1.- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, 8-VII-81.
- 2.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos, 18-XI-81.
- 3.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas, 13-II-85. FE 6-VI-85.
- 4.- Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal. 13-X-80.
- 5.- Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles. 15-X-80; --- 6-II-81.
- 6.- Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos para la Administración Pública Federal, 8-I-82, - FE 12-VII-82; 14-X-82; 15-X-82.
- 7.- Acuerdo que Agrupa por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. 3-IX-82; REF. 21-XII-82; 26-XI-84.
- 8.- Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y entidades de la Administración --

Pública Federal. 29-XI-82.

- 9.- Aviso y Oficio a los Proveedores del Gobierno Federal, Relativo al Registro y Refrendo en el Padrón de Proveedores. 20-IX-83; 4-III-85.
- 10.- Acuerdo y Circular que Establecen Normas que Deberán Observarse en la Ejecución de Obras Públicas. 30-I-84; 14-VI-84.
- 11.- Circular que contiene los Modelos de Contratos de Obras Públicas a Base de Precios Unitarios, a Precio Alzado y de Servicios.
- 12.- Boletines Relativos de Precios de Insumos para la Construcción, a los que Deberán Ajustarse las Dependencias de la Administración Pública Federal.

#### CONTRALORIA DE LA FEDERACION

- 1.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 31-XII-1982. FE DE ERR 10-III-83.
- 2.- Ley Federal de Entidades Paraestatales, 14-V-86.
- 3.- Acuerdo por el que se Fijan Criterios para la Aplicación de la Ley de las Responsabilidades en lo Referente a Familiares de los Servidores Públicos. 11-II-83.

- 4.- Acuerdo Sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal. 19-V-83.
- 5.- Acuerdo que Ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal Elaborar los Programas que indican, en Materia Económica. 19-V-83.
- 6.- Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. 11-X-83 FERP 19-X-83.
- 7.- Acuerdo que Dispone las Acciones Concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán Instrumentar para la Simplificación Federal, deberán Instrumentar para la Simplificación Administrativa a fin de Reducir, Agilizar y dar --- Transparencia a los Procedimientos y Trámites que se Realizan ante ellas. 8-VIII-84.

### III.5. COMENTARIOS AL CAPITULO TERCERO

Los marcos conceptual y legal son importantes en esta tesis, ya que sin ellos no podríamos llegar a su conclusión.

En este capítulo desarrollamos los conceptos jurídicos fundamentales que a nuestro parecer son de los cuales partimos para poder desarrollar la naturaleza jurídica de la licitación pública.

Después de haber desarrollado los conceptos jurídicos, comparándolos entre las distintas concepciones de tratadistas, sólo podemos concluir que en nuestro país es necesario realizar estudios teóricos mas profundos y variados para lograr enriquecer nuestro acervo jurídico, obteniendo por ende mejores instrumentos legislativos y una mejor forma de aplicarlos, es decir lograr con mayor satisfacción los objetivos que perseguimos.

## CAPITULO CUARTO

### IV.- LICITACION PARA LA OBRA PUBLICA EN MEXICO.

#### IV.-1.- INTRODUCCION

La selección de contratistas para la realización de obras públicas en México es un procedimiento jurídico administrativo que nace de un precepto constitucional, es decir, dentro de nuestra jerarquía de leyes, es un mandato de primer orden, que implica un cumplimiento estricto, sin que algún ordenamiento o ley puedan eliminarlo o modificarlo, está reglamentado por un conjunto de leyes administrativas que se encuentran enumeradas en el marco legal, punto que desarrollamos en el capítulo anterior.

La reglamentación al artículo 134 Constitucional es de orden público e interés social, tal como lo establece el artículo primero de la Ley de Obras Públicas, es decir, que reviste una importancia vital para el buen funcionamiento del Estado; como tal, ninguna voluntad puede cambiarla.

En este capítulo desarrollaremos de manera detalla-

da los principios que rigen a los procedimientos para selección de contratistas de obras públicas, esto es con el fin de lograr entender el espíritu de dichos procedimientos; después desarrollaré las etapas del mismo haciendo la integración legal correspondiente, para lograr observar toda la universalidad del procedimiento.

#### IV.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LA LICITACION.

El espíritu del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de principios que rigen la erogación de los recursos del país, sea cual fuere su origen; a continuación analizaremos los principios rectores de la licitación para la obra pública.

##### a) OPTIMIZACION EN CUANTO A CONDICIONES.

El artículo 134 Constitucional establece el principio de la optimización en cuanto a condiciones, esto es que los funcionarios encargados de administrar y ejecutar las obras públicas busquen las mejores condiciones de contratación en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad.

PRECIO; Es en sí, la contraprestación que la parte contratante recibe a cambio del servicio realizado, es decir el valor pecuniario, para este caso, de la obra a realizarse.

En Roma ya existía<sup>1</sup> la idea de las características que debía reunir el precio, éstas son las siguientes:

- consistir en dinero
- ser fijo o determinado
- ser verdadero
- ser justo

Estas características que debe contener el precio para los Romanos, son vigentes aún, ya que son características universales, además que la legislación que regula los procedimientos para la contratación de obras públicas en nuestro país coincide con el criterio conceptual que tenían desde aquel entonces. El artículo 40 del Reglamento de la Ley para Obras Públicas establece las modalidades contractuales para determinar los precios, los cuales pueden ser unitarios o bien a precio alzado, esto es el precio fijo (precio alzado) o

1.- MARGADANT S. GUILLERMO "EL DERECHO PRIVADO ROMANO"  
Editorial Esfinge, S.A. México, D.F. 1981 - P. 404

determinable (precio unitario), verdadero y justo cuando existen garantías contractuales que no permiten precios falaces y las bases en precios unitarios que publica la Secretaría de Programación y Presupuestos que son estudios concretos en el mercado real de precios.

En teoría, el precio en los procedimientos de licitación tiene las características esenciales que los Romanos ya concebían como tal; sin embargo, la legislación está rebasada por el fenómeno económico de inflación que más adelante criticaremos en el desarrollo de este trabajo.

OPORTUNIDAD. Por oportunidad<sup>2</sup> se entiende; coyuntura, sazón, conveniencia en tiempo y lugar, es decir que las licitaciones se lleven a cabo con las circunstancias pertinentes, en donde se ha seguido el procedimiento de planeación, presupuestación de la obra a realizar; con esto indicamos que no se puede licitar una obra sin que exista la idea de la misma en el Plan Nacional de Desarrollo, que exista la planeación para efectuarla en -- cierto tiempo, en obvio que ese tiempo sea el adecuado -- para resolver un problema social existente. Que exista el presupuesto para realizar la obra o sea que se tengan

2.- PALOMAR DE NIGUEL JUAN "DICCIONARIO PARA JURISTAS",  
 Mayo Ediciones, S. de R.L. México, D.F. 1981, P. 942

hechos los estudios teóricos efectuados desde la viabilidad hasta la concreción del proyecto en sus ingenierías, básicas y de detalle y el proyecto completo arquitectónico.

CALIDAD. Este elemento es muy importante, pues -- aún cuando en la obtención de condiciones, se logren los demás elementos, si no existe éste, no habrá ni la oportunidad, ni un precio justo; es decir, que no se podrían optimizar las condiciones. Podría mencionar una cantidad innumerable de ejemplos, en los cuales la calidad de las obras públicas ha sido factor importante para el -- desuso de las mismas, o el peligro que representa tener una obra de mala calidad, o el beneficio que se obtiene al tener una obra de buena calidad como lo podemos ver, en particular, en la obra del sistema de transporte colectivo, metro.

.Siempre se piensa que se debe otorgar los contratos de obra a la postura más baja; sin embargo, la calidad -- es parte de los principios rectores de la licitación por el factor que juega y que debe tomarse en cuenta. Mu--- chas veces pensamos que las decisiones son corruptas por que algunas dependencias o entidades otorgan un contrato a la postura que no ha sido la más baja y no pensamos --

que la calidad jugaría un factor importante en dicha decisión.

Un ejemplo palpable sería en la ciudad de México el costo social que representa la calidad de la obra del metro y del tren ligero, el primero tiene un beneficio social muy alto, pues es un transporte seguro, cómodo y --rápido; El segundo es un transporte no muy usado, lento y con un peligro de un choque en las bocacalles. Recuerdo que el entonces Regente de la Ciudad de México, Ramón Aguirre decía, que las obras costarían una décima parte de lo que costaría el metro, sin embargo el costo social fue o es muy alto por la mala calidad que no representa socialmente una solución al transporte.

FINANCIAMIENTO.- Un elemento importante es el financiamiento de las obras, pues como sabemos en nuestro --- tiempo, todo el mundo, incluyendo los países desarrollados, busca los financiamientos para la realización de -- obras públicas. Pensamos que no existen solamente financiamientos externos o Bancarios, existen también financiamientos que otorgan los propios contratistas o bien, agrupaciones o círculos de población que les beneficie la obra pública.

A partir del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en México, se concesionan las obras públicas a los postores que además de haber obtenido un contrato por los elementos que hemos analizado de precio, calidad, oportunidad, el financiamiento ha jugado un papel preponderante, cuestión que pone a este elemento en un primer plano de importancia para el otorgamiento de contratos de obras públicas.

La obra pública, en sexenios pasados fue el principal factor de endeudamiento del país, cuestión que llegó a ponernos en un peligro internacional, implicando problemas fuertes para la supervivencia del mismo, al grado que para poder obtener financiamientos para realizar obras fue necesario contratar compañías de países que además de dar financiamiento, solicitaban la contratación de la obra, esto lo llamaron, crédito atado, que está prohibido por la Ley, pero que sí se contratan.

Es por lo expuesto, que este elemento conforma un principio rector de la obra pública.

b) SIMPLIFICACION EN PROCEDIMIENTOS.

Siempre cuidará el funcionario encargado, simplifi-

car los procedimientos bajo los conceptos de Economía, - Eficacia y Eficiencia que se explican de la siguiente manera:

**ECONOMIA.-** Economía es uno de los principios rectores de la licitación pública, principio que se relaciona íntimamente con los demás, ya que el concepto de economía no es solamente una idea de barato, o poco monto pecuniario, sino que es en sí la idea del mayor bienestar con el menor esfuerzo, esto representa hacer alusiones a muchos otros conceptos como son, tecnología, viabilidad, concertación, beneficio social, etc.

Por economía debemos entender: la simplificación de procedimientos tendientes al ahorro en la obtención de beneficios. La etimología de economía<sup>3</sup> hace provenir a esta palabra, del vocablo griego, oikonomía que significa, dirección o administración de una casa, "oikos; casa, nemo; yo distribuyo, administro".

La economía, pues, como principio rector de la licitación pública, es la obligación de todo el aparato administrativo para que en las obras públicas se observe -

3.- CORONINAS JOAN, "BREVE DICCIONARIO ETIMOLOGICO DE LA LENGUA CASTELLANA", Editorial Gredos, S.A., Tercera Edición, Madrid España, 1983. P. 223

siempre el ahorro en función de los beneficios sociales, asimismo tenemos otro aspecto que sería la obtención de los ahorros en función de la oportunidad, precio, calidad, financiamiento, elementos analizados en el inciso anterior.

**EFICACIA Y EFICIENCIA.**- Los principios rectores de la licitación pública, pueden en momento dado ser similares pues todos tienen una tendencia al ahorro y obtención de beneficios sociales, los principios de "EFICACIA" y "EFICIENCIA" tienen que ver directamente a dos aspectos, el material y el humano, ¿cómo poder ser eficiente?, la respuesta es siendo eficaces, es decir que debemos ser capaces para obtener el resultado, igual al objetivo propuesto.

Al parecer el legislativo procuró jugar con las palabras, con el fin estético gramatical, sin embargo, pensamos que no es así, ya que los dos vocablos, a pesar de ser tan iguales, son diferentes<sup>4</sup>. El "Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana" nos dice que "efecto" viene del latín Effectus, derivado de los vocablos efficiere que significa producir un efecto y facere que significa hacer; o sea que es hacer un efecto, o sea que eficacia es el efecto que produjo un ser humano y efi-

4.- IBIDEM No. 3 - P. 224

ciencia es la forma de hacerlo.

El espíritu del artículo 134 Constitucional, al -- crear estos principios rectores, implícitamente indica -- que los elementos humanos y materiales para la realiza-- ción de obras públicas deben ser óptimos.

c) PRINCIPIOS METAJURIDICOS.

Estos principios que atienden al interior del fun-- cionario que toma las decisiones y que en un momento da-- do resultan por sí mismos, elementos difíciles de com-- prender por sus raíces éticas, son la imparcialidad y la honradez, los cuales se explican:

IMPARCIALIDAD Y HONRADEZ

La imparcialidad y la honradez son conceptos mera-- mente éticos y atienden a la posibilidad humana para ga-- rantizar a la población nacional la participación en la obtención de contratos de obra, así como garantizar el buen manejo del patrimonio de los mexicanos.

Como lo establecimos en su momento, la imparciali-- dad es un concepto estrechamente ligado con el concepto

de honradez, ya que no se puede ser imparcial al no ser honrado, y normalmente el que no es honrado tampoco puede ser imparcial. Las suposiciones anteriores nos hacen pensar en estos principios rectores, concluyendo con que son ambiguos, ya que para una persona alquien puede ser honesto, y para la otra no; es según la vivencia esencial que se tenga.

Imparcial, es lo contrario a parcial, pues el vocablo "in" quiere decir sin, que no hay, o sea imparcial - es lo contrario a parcial<sup>5</sup>.

"PARCIAL.- (lat. Partalis: de pars, parte) adj. relativo a una parte del todo. //no cabal o completo.// que juzga o --- procede con parcialidad, o que la denota o incluye.// que sigue el partido de ---- otro, o que siempre está de su parte...."

Por honradez entendemos:

"Honradez (De honrado), calidad de probo. //proceder recto, propio del hombre probo".

5.- IBIDEN NUMERO 2 P. 973

Pues bien, estos dos conceptos son, esencialmente - éticos y no es posible tener con exactitud un concepto - que sea universal; sin embargo, el espíritu del artículo 134 Constitucional nos refiere que en los procedimientos de licitación pública se dejen los intereses personales al tomar decisiones, y con claridad se demuestre que en dichos procedimientos existe el ánimo de beneficiar a la Nación dejando, como decíamos, los intereses de grupo o personales.

#### IV.3.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO.

Nos corresponde analizar y criticar en sí los procedimientos de licitación para la obra pública, siento este punto de medular importancia, ya que es el punto de partida de nuestra tesis. Analizar el estado actual de la licitación pública implica integrar el espíritu de las distintas leyes que regulan a la administración pública federal, las leyes que ya mencionamos en el capítulo tercero, punto IV, sólo de esa forma podremos hacer realmente objetivo nuestro trabajo. Queda como comentario perso--nal, que el integrar la ley de obras con otras leyes, no es fácil y son susceptibles de contradicción, es por eso que pensamos que sería muy útil crear un Código de la Administración Pública que contenga disposiciones genera--

les y particulares, esto nos facilitaría aplicar las diversas disposiciones con objetividad.

a) PLANEACION Y PRESUPUESTACION.

La planeación y presupuestación de las obras públicas es el primer paso que tiene que seguir la administración pública federal para lograr llegar a contratar o -- iniciar cualquier obra; a este aspecto lo regulan distintas normas jurídicas, como son:

- Ley de planeación.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Obras Públicas.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

De la Planeación.

Cada seis años en México, después de haber tomado posesión de la Presidencia de la República un nuevo mandatario, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo en -- los términos del artículo 21 de la Ley de Planeación. -

En este Plan Nacional de Desarrollo participan, para su elaboración, todos los miembros de la administración pública, coordinados por las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

Todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, al participar en la elaboración, - deberán tomar en cuenta las prioridades que tenga cada - sector.

Después de elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, el ejecutivo lo publicará en el Diario Oficial de la Federación, para lo cual su observación será obligatoria.

Para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, las dependencias y entidades elaborarán planes anuales - que deberán ser congruentes entre sí y servirán de base para los anteproyectos de presupuesto anuales, esto lo - establece el artículo 27 de la misma Ley de Planeación.

La Ley de Planeación también establece que serán -- coordinadas las actividades por las dependencias coordinadoras de sector y sancionadas por las secretarías globalizadoras, que son las de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la -

Federación.

En el título segundo "De la Obra Pública", Capítulo I de la Ley de Obras Públicas, se intitula "De la Planeación y de la Programación y Presupuestación de las Obras". En este capítulo, la Ley de Obras Públicas regula el aspecto de la Planeación y la Presupuestación de las mismas Obras Públicas, haciéndole de la siguiente forma:

En su artículo 12, la Ley mencionada obliga a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a que se ajusten a los programas que hablamos en párrafos anteriores o sea al Plan Nacional de Desarrollo, así como a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

También establece la Ley de Obras Públicas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se ajusten a las provisiones contenidas a los programas anuales que se elaboren en las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y también se debe ajustar a los objetivos presupuestales contenidos en el presupuesto de egresos de la Federación.

El artículo 13 de la Ley de Obras Públicas establece la manera de planear cada obra pública. En dicho artículo están contenidas las acciones a seguir antes, durante y después de la ejecución de la misma, las obras de infraestructura necesarias para que llegue al objetivo la misma, la coordinación con otros miembros de la administración pública federal que tengan o realicen obras en las mismas áreas, acciones tendientes a mejorar tecnología haciendo énfasis en la ejecución industrializada - para vivienda popular, también se toma en cuenta el impacto ambiental que tenga la obra y en su caso implementar la tecnología para preservarla dando vista a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, también se recomienda el uso de materiales y recursos humanos existentes en la región en que se construye.

Pues bien, pensamos que en la Planificación de la Obra Pública existen disposiciones que además de completas se encargan en una coordinación en forma nacional. El hecho que una Obra Pública deba de estar contenida en forma abstracta por un Plan Nacional de Desarrollo y que a su vez esté vinculado específicamente en un planteamiento sectorial, me parece muy adecuado, ya que no se desperdicia económicamente energía, para su adecuado desarrollo integral del país; sin embargo, pensamos que a --

este respecto, los distintos Funcionarios Públicos integran al Plan Nacional de Desarrollo proyectos más que -- económicos o sociales, políticos, procurando hacer inversiones cuantiosísimas que a la larga son muy cuestionables. Los ejemplos de dichos proyectos son innumerables, como el Plan de la Chontalpa o la Cuenca Lechera de Tizayuca que hemos tenido en ellos un costo social muy alto.

También se han hecho inversiones muy altas sobre todo en la creación de proyectos petroquímicos en los que se ha utilizado tecnología pico que no podemos asimilar, y a la hora del mantenimiento es necesario depender de los tecnólogos extranjeros, teniendo un costo económico inadecuado.

En fin, no creemos que sea perjudicial, pero sí pensamos que, en este rubro de Planeación, a la Ley le hace falta un sistema de sanción que obligue a los funcionarios a la observancia de las acciones básicas y un sistema de coordinación tecnológica; el sistema de sanciones que ahora existe, lo veremos más adelante.

Presupuestación.

El tema de la presupuestación para la Obra Pública es muy importante ya que de él depende la fundamentación esencial de la licitación pública, o sea que del presente rubro se desprenderá el presupuesto base, que servirá para elaborar el dictamen que cada concurso o licitación o bien contratación tendrá que tener para llegar a la adjudicación de la obra; esto lo trataremos más adelante, de una forma detallada.

También es importante la presupuestación por que -- en ella están los elementos pecuniarios para poder tener acceso al presupuesto nacional; es decir, ninguna obra -- se podrá realizar sin que exista el presupuesto aprobado, so pena de fuertes sanciones a los funcionarios que ejecuten o convoquen obras sin el presupuesto correspondiente.

El presupuesto es un aspecto de la obra pública, de los más importantes, ya que de éste depende el éxito o -- bien el fracaso de la obra, aspectos que analizaremos -- con detalle en este inciso.

Nace una pregunta que nos viene a la cabeza, y que nos parece importante hacernos. ¿En dónde principia la planeación y en donde principia el presupuesto, y ambas

dónde terminan?

La respuesta es difícil y la contestamos en el desarrollo de este inciso.

Como lo vemos en el inciso inmediato anterior la planeación se hace sexenal y anual, dentro de la planeación sexenal se debe considerar los estudios de prevención que se refieran para definir la factibilidad técnica, económica y social (Art. 6 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas), o sea que en la planeación se deben hacer anteproyectos del presupuesto en donde se pueda apreciar los costos aproximados para determinar el impacto económico, técnico y social.

En el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y el de Reglamento de la misma Ley, establecen que los presupuestos se elaborarán de cada una de las obras públicas que deberán realizar y la forma en que se debe hacer contemplando todos los aspectos inherentes a la misma obra.

Dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que rige el gasto público federal, se establece en su artículo 13, que el gasto público fe-

deral se basará en los presupuestos que se formularán - con apoyo al programa anual calendario y se fundarán en "costos". El presupuesto de egresos de la federación -- será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados.

En el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto P**ú**blico, indica que el presupuesto se en-  
viará al Presidente de la República con oportunidad, o -  
sea en el mes de Noviembre de cada año, es decir el pre-  
supuesto deberá ser elaborado antes del mes de Noviembre  
del año anterior al ejercicio o sea se elaborará entre -  
Junio y Julio anterior al ejercicio, como se basa en co  
tos los presupuestos, estos costos serán los precios vi-  
gentes en esos meses, esto lo establecen también los ar-  
tículos 25 y 26 del Reglamento en consulta.

El artículo 17 de la Ley de Obras P**ú**blicas estable-  
ce los costos que debe incluir el presupuesto y que son -  
los siguientes:

Las investigaciones, asesorías, consultorías y estu-  
dios que se requieran; los proyectos arquitectónicos y -  
de ingeniería necesarios; la regularización y adquisición  
de la tierra; la ejecución que deberá incluir el costo -

estimado de la obra que se realice por contrato; las obras de infraestructura complementarias que requiera la obra; las obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales; los trabajos de conservación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo; las demás previsiones que deban tomarse según su naturaleza y características.

Como resumen, el presupuesto es un elemento básico para el procedimiento de licitación para la obra pública, sin embargo la legislación relativa a este aspecto es prácticamente tomada muy a la ligera por los funcionarios de la Administración Pública, porque los proyectos están elaborados en un mes para ser enviados a la Secretaría Cabeza de Sector, es decir entre el 15 de Junio en que la Cabeza de sector tiene como plazo para mandar a sus coordinados la última disposición de prioridades, hasta el mes de Julio para que su programa y presupuesto sean revisados para ser enviados al Jefe del Ejecutivo.

Otro aspecto es de que la Secretaría Cabeza de Sector tamiza los presupuestos y los recorta normalmente, y después la Secretaría Globalizadora que en este caso es

la Secretaría de Programación y Presupuesto reajusta para salvar los mismos presupuestos, y otro aspecto es que éstos se basan en costos reales, y aún cuando se hicieran con acuciosidad y contando con todos los elementos (que es imposible, por los lapsos de entrega), quedan insertables al no poder contar con los elementos inflacionarios y de orden dispositivo de las altas jerarquías nacionales y crediticios al exterior.

b) PROGRAMACION.

La programación la hemos separado de la planeación y la presupuestación, aún cuando éstos estén muy relacionados entre sí; la razón principal es la misma orden de la Ley de Obras Públicas y la importancia técnica que tiene la programación.

Los términos planeación y programación, pudieran -- en un momento dado confundirse, sin embargo se programa lo que se ha planeado y lo que se ha presupuestado.

El artículo 14 de la Ley de Obras Públicas ordena -- elaborar los programas de obra pública, con el presupuesto respectivo y con base en la política, prioridades y -- objetivos de la planeación nacional del desarrollo; además debe considerar: los objetivos y metas a distintos --

plazos; las acciones a realizar y los resultados previsibles; los recursos necesarios para su ejecución; las unidades responsables de su ejecución, y las acciones y recursos para llevar a cabo el proceso de planeación y programación.

El artículo 16 de la misma Ley establece las previsiones que se deben de tomar al programar una obra pública, mismas que son los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería, así como las normas y especificaciones de ejecución. tendrá también que incluir las fechas de iniciación y terminación de las fases, considerando - las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas.

Los artículos 10 y 11 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas indica con exactitud qué pasos deben seguir la programación y la presupuestación, mismos que - deben incluir los rubros que mencionamos en el anterior; asimismo, indican los elementos básicos que contendrá la programación y que deben ser considerados por los funcionarios que realicen éstos; ellos son "objetivos, metas, prioridades y estrategias derivadas de las políticas y - directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regiona

les y especiales", éstos, además de las disposiciones --  
contenidas en otros ordenamientos.

Es importante la programación por tres razones: la  
primera, para tener una disciplina en la actuación de la  
administración pública; la segunda, como metodología de  
trabajo para poder prever las necesidades de la obra y;  
la tercera, que desarrollaremos a continuación y no lo  
habíamos realizado por ser un tema aparte, es el de sa--  
ber cuándo debemos de pagar. Las tres razones son de --  
suma importancia para poder integrar a la obra pública -  
una posibilidad objetiva que se adecúe a nuestra reali--  
dad, carecer de programación sería en tanto absurdo pues  
¿que pasaría? si no existiera disciplina en la adminis--  
tración pública, la respuesta es que no habría coordina--  
ción entre las entidades y dependencias, haciendo sus --  
obras a destiempo.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
no realizará una obra hidráulica para suministrar agua -  
potable a una planta productiva de Petróleos Mexicanos,  
esta última no podría ni siquiera probar sus instalacio--  
nes.

La segunda ¿Qué pasaría si no existiera programa---

ción como metodología en las obras? pues no terminaría -- de construirse nada; por ejemplo INFONAVIT realiza un -- conjunto habitacional sin programarlo, no podrían colar cemento en época de lluvias, y cuando éstas pasen, el ce-- mento almacenado en obra se perdería, esto influiría en un costo desmedido sin poder ajustarse al presupuesto y, obviamente sin terminar la obra.

La tercera es la programación para ejercer ese pre-- supuesto que ya se hizo y que tenemos que aplicar por -- disposición de ley. Un ejemplo sería cualquier obra que se suscite fuera de tiempo. La empresa que obtenga el -- contrato no puede comenzar la obra sin el respectivo an-- ticipo; si no se le paga, pues no puede empezar a traba-- jar y retrasaría todos los demás trabajos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene de acuerdo al artículo 31 de la Ley de la Administración Pública Federal la obligación de suministrar a través de la Tesorería de la Federación, las cantidades que pre--- viamente se presupuestaran para ejercerlas, esto de ---- acuerdo a los calendarios de cada miembro de la Adminis-- tración Pública Federal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Federal, en su artículo 26, indica que los programas serán anualizados, es decir por año calendario, y sólo se pueden ejercer en más tiempo cuando sean obras públicas y adquisiciones, al ser programados se ejerciten en dos o más ejercicios anuales.

El artículo 32 del Reglamento de la Ley citada en el párrafo anterior indica claramente que:

"Art. 32.- El ejercicio del gasto público federal se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, los que serán elaborados por las entidades y requerirán autorización de la Secretaría".

Para la elaboración de los calendarios financieros anuales con base mensual los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 del Reglamento antes citado, establecen minuciosamente cómo deben ser y quién debe vigilar su observancia, misma que no profundizamos por no desviarnos más del tema de esta tesis.

Con esto creemos que ha quedado explicada detalladamente lo que se refiere a la Obra Pública en su parte de la Programación y también quedó detallado la importancia

que reviste; como comentario, nos queda sólo añadir que la programación no es muy popular entre los que ejercen el presupuesto, normalmente en el mes de diciembre de to dos los años tratan de ejercerlo totalmente ya que no de sean perder al año siguiente el monto de su presupuesto y por ende perder ascendencia política. Es por eso que siento muy necesario abrir un sistema de sanciones dis- tintas a las que hay, para su mejor cumplimiento, y te- nér una legislación, mas clara aún que la existente, y - más sencilla para que sea más fácil su observancia.

#### c) CONVOCATORIA Y CASOS DE EXCEPCION.

En este subtema analizaremos y expondremos como --- debe sacarse a convocatoria una Licitación Pública, ya - que quiénes deben convocar y qué se debe convocar fue te ma ya expuesto en el capítulo anterior.

En este caso, la Ley de Obras Públicas y su Regla--- mento tienen disposiciones muy claras para que las con- vocantes emitan las respectivas convocatorias.

El artículo 31 de la Ley de Obras Públicas indica - que las convocatorias deberán ser publicadas en uno de - los diarios de mayor circulación en el país y simultánea

mente en un diario del Estado en las que se realizará la obra. Anteriormente, esta convocatoria se hacía a las personas que la convocante eligiera y por eso sólo invitaban a los amigos, posteriormente la legislación obligaba a publicar la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, pero existían muchos problemas ya que no se hacía la publicación oportunamente por la burocracia del Diario Oficial. La actual forma de publicación nos parece la adecuada al no impedir su debida publicidad a los posibles contratistas.

Las convocatorias, dice el numeral ya citado, pueden referirse a una obra o varias, esto en apoyo a una economía procedimental que es muy sana para el país y permite que los contratistas idóneos se interesen en participar en varios concursos para distintas obras en el mismo sitio o afines.

El artículo 31 de la Ley de Obras Públicas contiene ocho incisos, que indican los elementos de cada convocatoria, los cuales son:

"I.-El nombre de la dependencia o entidad convocante.

II.-El lugar y descripción general de la

obra que se desee ejecutar:

III.- Los requisitos que deben cumplir los interesados..."

IV.- Información sobre anticipos.

V.- El plazo para la inscripción en el proceso de adjudicación, que no podrá ser menor a diez días hábiles contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria;

VI.- Lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones;

VII.- La especialidad de acuerdo al Padrón de Contratistas, que se requiere para participar en el concurso, y;

VIII.- Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación".

A fin de complementar las fracciones III y VII del artículo 31 de la Ley de Obras Públicas incluiríamos el artículo 28 del Reglamento de la Ley de la misma, al que analizaremos de la siguiente forma:

El artículo 28 del Reglamento mencionando dice en su Fracción I:

"I.- Capital contable mínimo requerido -- con base en los últimos estados financieros auditados en su última declaración -- fiscal".

Cabe mencionar que desde la entrada en vigor de la Ley de Obras Públicas en 1980 hasta su modificación en diciembre de 1984, se solicitaba un capital social mínimo. Fue un desatino cambiar el requisito de capital social a capital contable, so pretexto de que los contratistas no actualizaban su capital social, teniendo capacidad financiera muy fuerte y su adecuación infería en gastos y trámites ante Notario Público y Registro de Comercio que gravaban a los contratistas. Creemos existe un peligro al solicitar el Capital Contable a los proponentes ya que, de acuerdo al artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se limita a los accionistas hasta el pago del valor de sus acciones y no del patrimonio de la empresa en caso de descapitalización y -- quiebra posterior.

Por lo que se refiere a la fracción II del mismo ar

título 28 del Reglamento, me permito transcribirlo:

"II.- Registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que contenga la o las especialidades para ejecutar la obra específica de que se trate o cuando sea el caso, la documentación a que se refieren los artículos 19 y 20 de este Ordenamiento. La exigencia de especialidades genéricas, sólo procederá para la realización de trabajos que requieran de la aplicación de todas las claves contenidas".

En los mencionados artículos 19 y 20 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas se excepciona a los participantes que no estén inscritos y cuya solicitud de registro haya sido presentada con antelación. Sólo podrá participar con la declaración por escrito de que se encuentra, en el supuesto del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, copia de la solicitud de inscripción con sello de recibido.

Continuando con el artículo 28 del Ordenamiento antes mencionado nos permitimos transcribir los incisos -- III, IV y V, los cuales dicen:

"III.- Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, según su naturaleza jurídica".

"IV.- De acuerdo con las disposiciones legales aplicables, registro actualizado en la Cámara que le corresponda".

En esta disposición ha cambiado, primero la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, después -- cualquier Cámara de la Industria que le corresponda y -- ahora desde el día 9 de enero de 1990 incluyen cualquier Cámara que sea.

"V.- Relación de los contratos de obras -- en vigor que tengan celebrados tanto con la administración pública, así con los -- particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer des-- glosado por anualidades".

"VI.- Capacidad técnica y"

Estos dos últimos incisos sirven para preseleccio-- nar a los contratistas, es decir con el tiempo suficien--

te poder comparar e investigar lo pertinente para elaborar el dictamen que es la decisión final de la licitación, aclarando en la capacidad técnica se debe incluir la curricular de las principales técnicas con las que cuenta cada contratista.

"VII.- Declaración escrita bajo protesta de decir verdad de no encontrarse con los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras.

Estos son los requisitos mínimos que deberá pedir la entidad o dependencia convocante.

Regresando al artículo 31 de la Ley de Obras Públicas, los concursos siguientes a la letra dicen:

"IV.- Información sobre los anticipos":

En éste, deberán indicar si hay anticipo y de cuánto ha de ser, siempre sometiendo a lo establecido por el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Obras y, en este caso, la dependencia o entidad convocante analizará los anticipos que se le han de dar a los proponentes. Estos anticipos siempre influirán en el precio o propuestas.

Por lo que se refiere a la fracción V del artículo 31 de la Ley de Obras Públicas que establece un plazo para inscripción, comentamos lo siguiente:

Originalmente, en 1980, el texto de este artículo no contemplaba este aspecto y muchos convocantes daban un plazo efímero, y casualmente sólo reunían cuatro empresas que siempre participaban en sus concursos y tenían contratos con la convocante, esta modificación evitó el abuso en ese sentido.

Por lo que destacamos de la fracción VII del mismo artículo 31 de la Ley de Obras en relación a la especialidad que solicita el número que la Secretaría de Programación y Presupuesto en el catálogo de especialidades ha delimitado, existen números que representan la especialidad o especialidades que pudiera tener un contratista del Gobierno Federal, dicha especialidad la otorga la Secretaría antes mencionada de acuerdo a la experiencia de cada empresa solicitante, ya sea como tal o la de sus elementos técnicos.

La convocatoria para una Licitación Pública es obligatoria para todos los casos, sin embargo existen excepciones contenidas en los artículos 33, 55, 56 y 57 de la

Ley de Obras Públicas, mismos que a continuación se explican:

El artículo 33 de la Ley multimencionada de Obras Públicas indica que las contrataciones se podrán realizar sin las formalidades de la convocatoria siempre y cuando, bajo su responsabilidad y debidamente fundadas, se encuentren en los supuestos de los artículos 55 y 56 de la misma Ley, esto es dos supuestos:

a) El que establece el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas cuando por acuerdo Presidencial y bajo los medios de control exprofeso realicen obras la Armada o el Ejército y sean necesarias para salvaguardar la integridad, independencia y soberanía de la nación.

b) Los supuestos establecidos por el artículo 56 de la Ley de Obras Públicas en casos fortuitos o de fuerza mayor, cuando pelagra o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos o el medio ambiente; también cuando se rescinda un contrato, entonces la segunda mejor oferta del concurso original, si ésta es viable se le otorgará el contrato; cuando se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, etc. que no sea posible determinar los alcances; cuando los trabajos requie-

ran fundamentalmente mano de obra de población marginada, siempre y cuando la convocante contrate directamente a la población marginada o a personas morales constituidas por estas últimas.

Para realizar la contratación con la excepción mencionada, es necesario que el titular de la dependencia o entidad notifique de dichos trabajos a los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación, además de esto se debe tomar en cuenta la inmediatez del contratista.

Existe otra excepción de hacer la convocatoria en forma pública, estando en el supuesto que establece el artículo 57 de la Ley de Obras Públicas, y se basa en los montos pecuniarios de obra, esto es que el Presupuesto de Egresos de la Federación establezca.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990, en su artículo 35, establece los rangos para hacer las contrataciones directamente, es decir sin concurso y con concurso simplificado o sea convocatoria directa a cuando menos tres contratistas.

Para el caso de entidades Paraestatales, como son -

organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 57 fracción VII, faculta al órgano de gobierno de cada entidad para expedir en apego a la legislación, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o pedidos que celebren con terceros en Obras Públicas, adquisiciones, etc.

Ya desarrollamos detalladamente el tema de la convocatoria, difícil aplicación por la diversidad de normas que la regulan y que tendrían por sí innumerables omisiones al observarlas.

#### d) PRECLASIFICACION Y REGISTRO DE CONTRATISTAS.

El primer tamiz que tiene la convocante se llama -- Preclasificación y Registro de Contratistas, que consiste en recibir y analizar la información y documentos que han sido solicitados en convocatoria que ya analizamos - en forma detallada.

En el artículo 31 fracción V de la Ley de Obras Públicas, se indica claramente que el período de inscripción de concursantes no será menor a 10 días hábiles que

serán contados a partir de la publicación de la convocatoria:

En esta etapa de preclasificación y registro de contratistas, la convocante recibe a los interesados en participar en el proceso de concurso, para lo cual los participantes presentarán los requisitos que se solicitaron en la convocatoria y que ya hemos detallado en el punto anterior, añadiendo lo siguiente.

En el caso de ser equipo que se montará en el sitio de la obra, tal como se previene en el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Obras, podrán presentar, en vez de Registro de Contratistas, el Registro de Proveedor del Gobierno Federal; esto, basado en el artículo 23 del ordenamiento citado.

Por lo demás, el interesado presentará a la dependencia o entidad: capital contable, registro de contratista, testimonio del acta constitutiva y modificación en su caso; registro actualizado de la Cámara de la Industria que le corresponda; relación de contratos que tiene en vigor; curriculum de la empresa y sus responsables técnicos; y su declaración de no encontrarse en el supuesto del artículo 37 de la Ley de Obras.

Los datos proporcionados por los interesados deberán ser verificados por la convocante, a satisfacción y en atención a lo establecido por el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, es decir, hasta estar seguros que tienen capacidad plena para celebrar un contrato. Llenos los requisitos, los participantes podrán adquirir previo pago, las bases del concurso y con eso estar preclasificados.

Las bases de concurso no se explican, en forma expresa, en ningún ordenamiento vigente, pero son un elemento importante para que el contrato y la obra sean un éxito o un fracaso, porque deben contener los datos y catálogos de los conceptos de obra, y pueden, si no se planea la obra, presupuestar inadecuadamente, no resultando la programación. En resumen, son las bases de concurso el producto de la planeación, presupuestación y programación, etapas ya tratadas.

Las bases y normas generales para la contratación y ejecución de Obras Públicas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1970, ya derogada el 11 de septiembre de 1981 en los artículos transitorios del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, explicaba perfectamente en su punto 5.4 la documentación -

dispensable que se dará a los invitados a concurso, el -  
cual nos permitimos transcribir:

"5.4 La documentación que se proporcione  
a los invitados al inscribirse, deberá -  
incluir, por lo menos, lo siguiente:

5.4.1 Pliego en que se señalarán:

- a) Obra u obras motivo del concurso y de-  
claración de las mismas.
- b) Fechas límites de iniciación y termina-  
ción de los trabajos.
- c) Lugar, fecha y hora en que se celebra-  
rá el acto de recepción de las proposicio-  
nes.
- d) Tipo; importe y condiciones de las ga-  
rantías que habrán de otorgarse para res-  
ponder del sostenimiento de la proposi-  
ción.
- e) Fecha o fechas en que, con asistencia  
del personal autorizado por la dependen-  
cia, se mostrará a los invitados el sitio  
en que se llevarán a cabo los trabajos.
- f) Nombre y domicilio de la oficina ante  
la cual se podrán solicitar, por escrito,

aclaraciones en relación con la documentación del concurso;

g) Conceptos de trabajo para los cuales se deberán presentar análisis de precios unitarios.

5.4.2 Planos del Proyecto de la Obra, en su caso relación de los mismos y lugar -- donde pueden consultarse.

5.4.3 Especificaciones generales y particulares relativas a los trabajos.

5.4.4 Forma que deberá utilizar el postor para presentar su proposición.

5.4.5 Formas en las que se consiguen los conceptos y cantidades de trabajo, para -- que los interesados presenten su proposición de precios unitarios y el importe total de la misma.

5.4.6 Instrucciones para la presentación de análisis de precios unitarios de aquellos conceptos que señale la dependencia en el pliego respectivo.

5.4.7 Formas para que el postor presente sus programas de trabajo y de utilización de equipo.

5.4.8 Modelo del contrato que se utilizará..."

Las normas mencionadas también comentan que deberá existir un lapso de cuando menos 15 días entre la inscripción y el acto de apertura de las ofertas, ya que es un período ideal para que los proponentes presenten sus ofertas en forma detallada, ya que los errores serían -- costosísimos para la convocante y para la contratista. También para consultas, indica se deben hacer por escrito, y contestarlas por escrito ocho días antes del acto de apertura.

Pensamos que las normas citadas eran muy claras y -- contienen los elementos suficientes para no incurrir en errores y que la obra tenga un índice inferior de fracaso, no entendemos cómo en la normatividad iactual! se -- haya omitido este cuerpo tan completo de normas.

Ahora existe una modalidad de concursos en donde el financiamiento lo realizan particulares o instituciones crediticias nacionales o extranjeras, ya que los gobiernos anteriores han cargado con los financiamientos convirtiéndose en aval y ejecutor de los mismos, manejados políticamente; esto produjo al país un fuerte endeudamiento, es por eso que ahora el artículo 28 del Reglamento de la

Ley de Obras Públicas en su penúltimo párrafo, indica -- que dentro de las bases de obra, deberán señalarse las -- bases, lineamientos y requisitos que la Secretaría de -- Programación y Presupuestos emita en su momento, referentes a los financiamientos y su forma de atacarlos.

El último numeral citado, en su último párrafo, ha-- ce la indicación de que habiéndose satisfecho los requi-- sitos señalados y, pagado el costo de las bases, automá-- ticamente el proponente quedará inscrito en el concurso, teniendo derecho a presentar la proposición.

Como información adicional, las bases de concurso, de acuerdo a lo establecido por el artículo 30 del Re-- glamento de Ley de Obras Públicas, es lo que se detalla: el origen de los fondos para realizar la obra para el -- ejercicio anual; importe de la garantía de seriedad de -- la proposición y su forma; porcentaje de los anticipos; fecha de inicio de los trabajos y su terminación; pro-- yectos arquitectónicos y de ingeniería; normas de cali-- dad, catálogo de conceptos; relación de los costos básic-- os; relación de materiales y equipo; el modelo de con-- tratos y el criterio de adjudicación. De hecho, el artí-- culo 30 del Reglamento de Ley de Obras Públicas hace men-- ción al contenido de las bases, sin embargo, es mucho me

for el instrumento de normas que transcribimos, ya que -  
 lleva de la mano a la convocante para elaborar las bases  
 de concurso.

Antes de inscribir a las participantes, la convocan-  
 te analizará la documentación y se cerciorará de que los  
 participantes no estén impedidos para presentar propues-  
 tas o bien celebrar contratos de acuerdo a lo estableci-  
 do por el artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, la -  
 cual indica como impedimentos, los siguientes: ser empre-  
 sas en que participan los funcionarios que deciden sobre  
 la adjudicación, o los que hayan delegado tal decisión,  
 sus cónyuges o parientes por afinidad o consaguíneos ---  
 hasta el cuarto grado, como accionistas, comisarios, apo-  
 derados o administradores; ser contratistas que se en---  
 cuentren en estado de mora respecto a otras obras públi-  
 cas; tener algún otro impedimento por ley, esto es en --  
 caso de suspensión de pagos o quiebra.

e) ACTO DE APERTURA DE LAS OFERTAS.

El acto de apertura de las proposiciones es un ac--  
 to formal que se encuentra reglamentado perfectamente --  
 por la legislación que hemos ya citado, en especial por  
 el artículo 33 del Reglamento de Ley de Obras Públicas,

y que lo explicaremos conforme deba de ir sucediendo para mejor entendimiento.

El acto de apertura se iniciará el día y hora y lugar señalados en la convocatoria, siendo presidido por el funcionario que designe la dependencia o entidad. --- (Artículo 33 fracción I Reglamento de Ley de Obras Públicas).

Al acto de apertura se invitará al Representante de la Cámara de la Industria que corresponda, con una anticipación no menor a 5 días y a los representantes de la asociación privada que la convocante así lo estime (Artículo 32 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas).

Se les dará intervención a las Secretarías Globalizadoras, en cuanto a las atribuciones que les correspondan; como ejemplo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base al artículo 6º de la Ley de Obras Públicas y 32 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en el artículo 32 bis fracción VIII de la Ley.

En punto de la hora de la cita serán nombrados los

concurantes, quienes entregarán las proposiciones en so  
bre cerrado de forma inviolable, artículo 33 fracción I  
del Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Acto segui-  
do, se procederá a la apertura de los sobres, en caso de  
que no se llenen los requisitos o presenten su documenta  
ción incompleta, no se dará lectura y serán descalifica-  
dos, (artículo 33, fracción II).

Para esto, ya hubo una etapa en donde se estudiaron  
los documentos básicos; sin embargo, el artículo 31 del  
Reglamento de la Ley de Obras Públicas establece que de-  
ben los participantes entregar en sobre cerrado lo si---  
guiente:

a) Garantía de seriedad y carta compromiso de la --  
proposición. La garantía, de acuerdo al artículo 24 del  
Reglamento de la Ley de Obras Públicas, puede ser en ---  
cheque cruzado expedido por la proponente con cargo a --  
cualquier institución de fianzas autorizada; puede ser  
a favor de la Tesorería de la Federación o a favor de la  
entidad convocante, por un monto del 5% de la proposi---  
ción. Como comentario al Reglamento de Ley de Obras Pú-  
blicas, diremos que antes de las modificaciones del 9 de  
enero de 1990 sólo se pedía como garantía de seriedad, -  
cheque certificado; ahora ya piden cheque o fianza. A -

nuestro entender, debe desaparecer el cheque como garantía, ya que es un título de crédito a la vista y no es garantía, cualquiera que le sea expedido a la dependencia podría ésta cobrarlo; normalmente son cheques sin fondos, esto contraviene a los artículos 175 y 178 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que establecen:

"ART. 175.- El cheque sólo puede ser expedido a cargo de una Institución de Crédito. El documento que en forma de cheque se libre a cargo de otras personas, no producirá efectos de Título de Crédito.

El cheque sólo puede ser expedido por quien teniendo fondos para librar cheques a su cargo.

La autorización se entenderá concedida por el hecho de que la Institución de Crédito proporcione al librador esqueletos especiales para la expedición de cheques, o le acredite la suma disponible en cuenta de depósito a la vista".

"ART. 178.- El cheque será siempre paga--

dero a la vista cualquiera inserción en contrario se tendrá por no puesta. El -- cheque presentado al pago antes del día -- indicado como fecha de expedición es paga dero el día de su presentación".

Como comentario anexo, podríamos proponer que se -- cambiara el tipo de garantía a una que verdaderamente lo fuera, como es la fianza que expiden empresas autoriza-- das, las mismas que cubren las obligaciones de los participantes en caso de que estos no las cumplan.

b) Manifestación escrita de conocer el sitio de la obra, (Artículo 31 fracción II Reglamento de Ley de -- Obras Públicas).

c) Catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestos e importes parciales y del total de la propuesta, (Artículo 31 Fracción III Reglamento de Ley de Obras Públicas).

d) Datos básicos de costos en general y los análisis de precios unitarios, así como los costos directos e indirectos y financieros, programa de ejecución, utilización de equipo y relación de maquinaria, (Artículo 31, -

Fracción IV a la VII del Reglamento de la Ley de Obras -  
Públicas).

También se analizará la personalidad del represen--  
tante que haya asistido al concurso, ya que éste rubrica  
rá todos los documentos.

Acto seguido, el Servidor Público que preside el ac--  
to de licitación dará lectura en voz alta de, importes -  
totales de cada propuesta admitida (Artículo 33, Fracción  
III del Reglamento de la Ley de Obras Públicas) y los --  
presentes rubricarán todos los documentos, incluyendo -  
los que consignen precios y el importe total de los tra  
bajos (Artículo 33, Fracción IV del Reglamento de Ley de  
Obras Públicas).

La convocante entregará recibo de las garantías y  
se levantará acta por escrito del acto, acta que conten-  
drá los importes de sus proposiciones, así como los moti  
vos y fundamento de las ofertas descalificadas (Artículo  
33, Fracciones V, VI del Reglamento de Ley de Obras Pú--  
blicas).

En caso de no recibirse alguna proposición, o bien  
fueran rechazadas todas, el concurso se declarará desier

to (Artículo 33, Fracción VII del Reglamento de Ley de -  
Obras Públicas).

Es indudable el formalismo del acto de apertura de  
proposiciones, ya que no se puede prescindir de él, ya  
que su omisión podía dar una nulidad, tal como lo previen  
ne los artículos 36 y 72 de la Ley de Obras Públicas.

f) ANALISIS DE LAS OFERTAS Y DICTAMEN.

Ya recibidas las ofertas y documentos, la convocan-  
te tiene veinte días hábiles para emitir el dictamen y -  
el fallo correspondiente, tal como lo previene el artí-  
culo 36 de la Ley de Obras Públicas.

El mencionado dictamen deberá ser un análisis com-  
parativo de las ofertas, que servirá de fundamento para  
conocer el fallo. En dicho dictamen deberán ser analiza-  
das las condiciones legales, técnicas, económicas y, si  
no fuera aceptable alguna de ellas, deberá la convocante  
declarar el concurso desierto (Artículo 36 Ley de Obras  
Públicas).

En el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Obras  
Públicas se indica, en específico, qué aspectos se deben

analizar y cómo se debe emitir el fallo, los cuales son: por una parte, constatar que los requisitos y documentos solicitados en la convocatoria y recibidos en el lapso de inscripción están completos; por otra, que la información recibida en el acto de apertura esté completa, verificando si los programas, conceptos y procedimientos son congruentes con la realidad y de acuerdo a lo solicitado.

Las proposiciones que se califiquen como solventes serán consideradas para el análisis comparativo, las que no llenen los requisitos serán desechadas.

El dictamen debe contener los criterios utilizados para evaluación, los lugares correspondientes a los participantes cuyas ofertas hayan sido solventes, indicando los montos, y si son desechadas todas las ofertas se declarará desierto el concurso.

### g) ACTO DE ADJUDICACION O FALLO.

El artículo 36 de la Ley de Obras Públicas indica que en junta pública la convocante dará a conocer el fallo mediante el cual se dará a conocer al representante que se le adjudicará el contrato. En el acta de apertura

ra de proposiciones se asentará la fecha, lugar y hora - del acto de adjudicación o fallo del concurso. En caso de que la convocante no pudiera dar el fallo en la fecha antes mencionada por causas ajenas a su voluntad, previo aviso, dará nueva fecha del acto de fallo sólo por una - vez y no excediendo de veinte días hábiles adicionales, contados a partir de la fecha en que se fijó previamente el acto de fallo; esto es en base al artículo 37 del Reglamento de Ley de Obras Públicas.

El artículo 35 del Reglamento de Ley de Obras Públi- cas nos indica que al acto de fallo deben invitar a todos los asistentes al acto de apertura de las ofertas, no -- siendo imprescindible la asistencia de todos; al adjudic- atario, en caso de no asistir, se le notificará por es- crito, anexando una copia del acta correspondiente.

En el acto de fallo se dará a conocer al ganador y se levantará un acta en donde se asientan los motivos y fundamentos para la adjudicación, así como lugar y fecha de firma del contrato.

La adjudicación del contrato obliga a la convocante y al proponente ganador a formalizar el contrato en veín- te días hábiles (Artículo 38, Ley de Obras Públicas).

En el acto de fallo, dice el artículo 24 del Reglamento de Ley de Obras Públicas, se devolverán las garantías otorgadas por los contratistas perdedores, y al que se le adjudique el contrato la convocante retendrá su garantía hasta que otorgue otra suficiente para el cumplimiento del contrato.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, dice el artículo 36 de la Ley de -- Obras Públicas.

#### h) FORMALIZACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA.

El acto de fallo obliga a la convocante y a la proponente que ha sido elegida, para celebrar contrato en los términos y condiciones de la convocatoria y las bases para el concurso, sin que alguna pueda retractarse so pena de las sanciones que adelante expondremos.

El artículo 28 de la Ley de Obras Públicas señala -- que la contratista adjudicada deberá firmar el contrato dentro de veinte días hábiles posteriores a la adjudicación del contrato, si no lo firmara dentro del término -- concedido por la Ley, la convocante hará efectiva la garantía que entregó la proponente en los términos del ---

artículo 24 del Reglamento de Ley de Obras Públicas en el acto de apertura de las ofertas.

Dentro del lapso de 10 días hábiles, dice el artículo 36 del Reglamento de Ley de Obras Públicas, deberá -- complementar la información que para el caso sea necesaria, con el análisis de los precios que registren la totalidad de precios unitarios y los programas de utilización de materiales.

El artículo 38 del Reglamento de Ley de Obras Públicas también establece que si no se firma el contrato en veinte días hábiles contados a partir del fallo del concurso, por causas imputables a la convocante, el ganador del concurso puede determinar no ejecutar la obra y solicitar se le devuelva la garantía otorgada.

El artículo 39 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas establece que si la contratista aún firmando el contrato en el término legal, no entrega la garantía correspondiente para asegurar la calidad y los anticipos, también perderá la garantía otorgada.

Encontramos dos defectos graves en la legislación -- que regula la etapa de formalización del contrato, el --

primero es que permite que la convocante se incluya -- completos los catálogos de conceptos de obra ni el programa de utilización de equipo que ya debía haber contemplado desde la presupuestación y programación de la obra, esto permitiría incurrir en errores graves al no contemplar la totalidad de la obra, estimando solamente conceptos que pudieran influir en que se aumente considerablemente el costo de la misma, además que no se pueden contemplar los fenómenos inflacionarios.

El segundo estriba en que si los funcionarios de la convocante incurren en no formalizar el contrato, no existe reparación al daño causado a la contratista; esto deja en desigualdad a las partes ya que la proponente efectuó gastos, como son la preparación de la oferta, la papelería, visita al sitio de la obra, garantías, --- etc., cuyo pago no contempla la Ley.

El acto de fallo obliga a la formalización del contrato, y no actúa como contrato en sí, cuestión que infiere a hacer mayores trámites burocráticos y costos -- adicionales, nuestra sugerencia sería eliminar esta --- etapa.

#### IV.4.- RECURSOS DEL LICITADOR Y SISTEMA DE SANCIONES.

##### a) RECURSOS

En realidad existen pocos recursos que tiene el licitador para hacer valer sus derechos. Los recursos son escasos y lentos, cuestión que ha influido para que se cometan demasiados abusos al público en general. Dentro de nuestra tarea de investigación, buscamos jurisprudencias o tesis relacionadas con obra pública o bien de licitación, mas no encontramos nada, esto quiere decir que no hay controversias, ni por desconocimiento ni por abuso. Reflexionamos al caso y concluimos que no existían recursos adecuados ni sanciones reales, como ahora veremos.

El artículo 58 bis de la Ley de Obras Públicas, establece el recurso de inconformidad de actos cometidos en perjuicio de un proponente dentro de una licitación pública.

El recurso de inconformidad deberá ejercitarse en forma escrita dentro de los diez días naturales siguientes al fallo o al día siguiente de que se hubiera dicta-

do el acto en perjuicio del recurrente. La inconformidad a elección del recurrente deberá ejercitarse ante la dependencia o entidad convocante o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El recurso de inconformidad prevé un término para hacerlo valer de diez días naturales y otro de un día para ejercitar el recurso, dejando a salvo las atribuciones que tenga la Contraloría para efectuar las sanciones correspondientes.

Encontramos varios defectos en este recurso, los cuales enumero de la siguiente forma:

1º El recurso incluye dos términos para ejercitarlo: el primero de diez días naturales contados a partir de la fecha en que se dictó el fallo y el segundo al día siguiente en que se haya emitido el acto que se pretende recurrir.

No hay claridad en estos términos, se confunde al público, pues existen dos momentos en que se puede ejercitar la inconformidad, ¿o es al día siguiente del acto recurrido?, o ¿dentro de los diez días naturales a partir del fallo?

Supongamos que se dictara un acto cualquier viernes, el día siguiente sería inhábil, o sea sábado; ya precluyó el derecho de inconformarse o bien el acto no se impugna sino hasta días después del fallo ¿será aceptado?

2º ¿Qué efectos tiene?, ¿suspende el concurso hasta la resolución del recurso? o bien, ¿continúa el concurso?

3º No existe término de resolución y proceso de desahogo.

4º No indica a qué funcionario o qué área hay que hacer valer el recurso.

En caso de que no funcione este recurso, y previo agotamiento del mismo, nuestra constitución nos otorga en base a su artículo 107 el derecho a seguir juicio de amparo.

5) El artículo 73 de la Ley de Obras Públicas establece el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dicten las Secretarías de Programación y Presupuesto o Contraloría General de la Federación.

El término para ejercitar el recurso de revocación son 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución.

El recurso de revocación se hará valer ante la Secretaría que emitió el dictamen en forma escrita, con expresión de agravios y ofreciendo pruebas relacionándolas con puntos controvertidos y anexando con copia la resolución impugnada y documentales ofrecidas.

El recurrente deberá desahogar las pruebas en un término improrrogable de 15 días hábiles, y no se admite la confesión de las autoridades.

Vencido el plazo para desahogar pruebas la recurrida dictará resolución en un término no mayor a 30 días.

Este recurso es adecuado pues tiene reglas básicas; sin embargo, es un juicio completo de nulidad que emiten las recurridas de sus propios actos, esto deja siempre en desigualdad a la población en general, y se rompe un viejo principio de que nadie puede juzgar sus propios actos.

## b) SANCIONES.

Las sanciones pueden ser Penales o Civiles, que la Contraloría General de la Federación dentro de sus atribuciones ejercita cuando sabe o cree que en la actitud de los servidores exista algún delito previsto en el Código Penal.

Las sanciones administrativas las aplica la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en forma discrecional, ya que no existen procedimientos para su aplicación.

Los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indican quiénes son sujetos de responsabilidad y cuáles son las obligaciones de los Servidores Públicos que se harán responsables de sanciones en caso de incumplimiento.

Las sanciones dice el artículo 53 del ordenamiento citado son:

Apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica o inhabilitación temporal para desempeñar

empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

No dice en qué consisten dichas sanciones y tampoco es claro quién las aplica.

Lo anterior no conforma un buen sistema de sanciones, cuestión que infiere para la mala aplicación de la Ley de Obras Públicas.

#### IV.5. COMENTARIOS AL CAPITULO CUARTO.

Ya hemos realizado comentarios a lo largo del presente capítulo, sin embargo haré los siguientes:

1º La complicación que trae aparejada la aplicación de la Ley de Obras Públicas produce incertidumbre y falta de conocimiento, por lo que sólo personas muy adentradas en el tema pueden comprenderla regularmente.

Esto se puede solucionar con un código que indique derechos subjetivos y procedimientos al mismo.

2º Los sistemas de sanciones son deficientes por lo que en ese ordenamiento proponemos se anexasen.

3º Para lograr equilibrio entre las partes contratantes debe haber tribunales exprofeso para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, dándoles carácter autónomo.

4º Para ser consecuentes en la construcción de un México mejor, se debe aplicar la Ley para beneficio general, y sólo se puede lograr con la conciencia de los servidores públicos y los particulares.

La Licitación Pública es un instrumento para hacer transparentes los procesos de contratación de obras públicas, benefician al país en general, por lo que consideramos importante el conocimiento de este aspecto legal que ha estado tan abandonado.

## CAPITULO QUINTO

### NATURALEZA JURIDICA DE LA LICITACION PUBLICA

#### V.1.- INTRODUCCION

Con este capítulo concluyo el tema de esta tesis, - que es el producto de un trabajo con que pretendo analizar y conceptuar a la licitación pública. En los capítulos que anteceden a éste, hemos visto los aspectos históricos, históricos jurídicos, teoría conceptual y el -- análisis y desglose de la legislación que rige a la licitación.

La naturaleza jurídica es el estudio de la esencia y propiedad característica de la licitación, así como el orden de la misma; culminaré con mis propios conceptos y concluiré con la citada naturaleza, sin tener mayores -- pretensiones que intentar que se conozca un mandato constitucional, que ha sido olvidado por nuestros funcionarios.

De lo expuesto en capítulos anteriores, he de recordar lo esencial para intentar el fin de la tesis que nos ocupa, dando un concepto propio, analizando sus presu--

puestos fundamentales, indicando la naturaleza de los tipos de licitación, desarrollando la razón de su ser y -- concluyendo con el desarrollo propio de la naturaleza jurídica para la Licitación de la Obra Pública.

#### V.2.- CONCEPTO PROPIO DE LA LICITACION.

La licitación consiste en un procedimiento de selección del contratante de la Administración Pública que, - sobre la base de una previa justificación de idoneidad - moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el precio más conveniente para la Administración Pública.

Las características concretas de la cosa a construir o a entregar, o del trabajo o servicio a realizar, como objeto del respectivo contrato, son fijados de antemano por la Administración Pública en el pliego de requisitos, conforme a la legislación vigente.

En cuanto a la idoneidad técnica, moral y financiera, de los eventuales oferentes es de advertir que debe hallarse acreditada "a-priori". Se parte de la base de que todos los que intervienen en una Licitación, por -- haberse admitido su inscripción en el respectivo regis--

tro, tienen responsabilidad moral, técnica y financiera; de lo contrario no se les habría inscrito. Es eso lo -- que ocurre en ordenamientos jurídicos como el nuestro, -- donde como regla general, para intervenir en licitaciones estatales, existe la obligación de estar en el Registro de Contratistas del Gobierno Federal.

La licitación se concreta fundamentalmente, entonces, a establecer qué persona o entidad ofrece el precio más conveniente para realizar la prestación especificada en el pliego de requisitos. Por eso se ha dicho que el sistema de la licitación, como medio para elegir el contratante, al revés de lo que ocurre en el sistema de adjudicación directa, es un sistema automático, por cuanto el contrato debe adjudicarse a quien ofreció las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad. En este orden de ideas, la discrecionalidad de la Administración Pública tiene poco margen.

La idoneidad técnica, moral, legal y financiera de los eventuales oferentes o licitadores queda, o debe quedar acreditada con anterioridad al acto de licitación. -- ello es así porque, como dije, sólo pueden intervenir en licitaciones las personas o entidades inscritas en el -- registro de concurso. Para ser inscrito en dicha licita

ción, el solicitante debe acreditar su idoneidad en los órdenes moral, técnico, legal y financiero, esa es precisamente la ratio iuris del expresado registro. sobre tales bases, los interesados intervienen en la licitación, la que entonces queda circumscripta a establecer la mejor condición de precio con relación al objeto del contrato, cuyas especificaciones constan detalladamente en el pliego de condiciones. Sería inconcebible que la Administración Pública inscriba en el registro primero de contratistas y luego en el concurso, inscripciones que por sí mismas deben implicar toda una garantía de moralidad, legalidad y eficiencia financiera, a personas cuyos antecedentes y situaciones no justifiquen tal reconocimiento. La inscripción indebida puede hacer incurrir en responsabilidad al funcionario que la dispuso. Igualmente sería inconcebible que, con relación a personas o entidades no inscritas en el registro correspondiente, la Administración Pública en base a lo autorizado por los artículos 19 y 23 del Reglamento de Ley de Obras Públicas, faculte que se presenten a la licitación personas carentes de solvencia legal, técnica y financiera, también en tales casos los funcionarios que autoricen indebidamente que una persona sin llenar los requisitos de Ley intervenga en una Licitación, pueden incurrir en responsabilidades por irregular cumplimiento de sus obligaciones legales.

Si no obstante haber sido una persona o entidad -- inscrita en el concurso correspondiente, por haber acreditado a satisfacción solvencia moral, legal, técnica y financiera y haber luego esa persona ofrecido en una licitación las mejores condiciones, la administración Pública estuviere facultada para no adjudicarle el contrato a esa proponente, sosteniendo que a juicio de ello, -- otro de los oferentes, también inscrito pero cuyas condiciones de precio y calidad sean menos convenientes, ofrece mejores perspectivas como contratante, y el contrato se celebre con esta última persona, ello destruiría la razón de ser del Registro y preclasificación de contratistas al concurso y echaría por tierra la esencia misma de la licitación, pudiendo dar lugar a proceder arbitrarious de parte de la Administración Pública. Si el registro existe, habrá que darle y reconocerle todas las consecuencias lógicas derivadas de las constancias.

Uno de los presupuestos fundamentales de la licitación es la igualdad de trato para todos los que intervienen en ella como licitadores u oferentes; pero esa igualdad no está supeditada a valoraciones subjetivas realizadas por la Administración Pública a través de sus decisiones; la referida igualdad exige que la situación de los distintos oferentes o licitadores sea valorada esen-

cialmente sobre bases o datos objetivos, constancias de inscripción y oferta. Lo contrario estaría contra la seguridad jurídica, esencia del derecho. Como ha quedado dicho, en este ámbito jurídico la discrecionalidad de la administración pública tiene poco margen. El hecho de que una persona o entidad haya sido inscrita en el respectivo registro, lo cual presupone haber acreditado los fundamentales requisitos de idoneidad moral, legal, técnica y financiera, aún cuando sea revisable su documentación, le otorga derecho a un trato igual al de cualquier otro participante que haya presentado su oferta en la misma licitación, salvo los supuestos que establece la misma Ley de Obras Públicas.

Así pues, en casos excepcionales, y siempre que ello no contradiga una norma positiva, a pesar de que acreditada solvencia moral, legal, económica y técnica, el mejor precio puede no ser decisivo en este orden de ideas. Ello ocurriría, por ejemplo, cuando se trate de la construcción de una obra donde la utilización de materiales o procedimientos que impliquen una novedad tecnológica o proyectos llave en mano. El automatismo de la licitación no puede llegar hasta el absurdo de desvirtuar la propia esencia y razón de ser de ella, imponiendo a la Administración Pública la obligación de contratar a

sabiendas, en condiciones desventajosas para el interés público. La resolución que se dicte en esos casos debe estar debidamente fundada y motivada, tal como lo previenen los artículos 14 y 16 de Nuestra Carta Magna. Pero esto, no por ser excepcional, no desvirtúa el principio que dejó expuesto acerca de que la licitación se circunscribe a establecer quién ofrece el mejor precio.

Algunos tratadistas que citamos al referirse al concepto de licitación lo hacen en forma por demás general y vaga, al extremo de tomarla difusa, pues, al expresar cuál es el objeto que responde a la licitación, manifiestan que es el de determinar la persona que ofrece a la administración las condiciones más ventajosas. En un sentido LATO SENSU, es exacto, pero ¿a qué ventaja concreta se refiere la licitación? otros dicen que tal objeto es el de lograr el mayor acierto desde los puntos de vista moral, técnico y financiero. Tales posiciones no son -- aceptables del todo, máxime si en los ordenamientos que regulan estos procedimientos, donde por las razones ya -- dadas, el objeto concreto de la licitación es el de determinar cuál de los proponentes en ella ofrece el precio más conveniente. Todo lo relacionado con la justificación de la moralidad y solvencia económica y técnica de los eventuales contratantes del estado, no es ajeno a la

licitación siempre debe haber constancia de la buena fe y probidad de las personas que intervienen.

Toda persona o entidad inscritas en el correspondiente registro, teóricamente es considerada apta para contratar la obra correspondiente, cuando el precio ofrecido sea el mejor con referencia a determinado contrato. Todos los inscritos en el registro de la licitación se considera que reúnen las condiciones necesarias para ser contratante en esa particular obra, por lo que, en ese orden de ideas están colocadas en el mismo plano; vale decir, a todos se les considera igualmente morales, y a todos se les conceptúa como poseedores de la solvencia financiera y técnica necesaria para cumplir satisfactoriamente el contrato, en tanto los requerimientos de la financiación de éste armonicen con los datos de solvencia económica del eventual contratista en el propio registro. En éste, debe existir constancia precisa del monto hasta el cual llega la solvencia económica de cada inscrito, lo que en casos concretos, permitirá establecer si tal o cual persona o entidad está o no en situación de tomar a su cargo el contrato de obra, incluida la financiación de la misma. Las personas que no demuestren estas constancias no podrán estar inscritas y por ende no pueden participar en la licitación. Pero con el obje

to de que los presupuestos teóricos no fallen o fracasen en la práctica, es menester que la inscripción en el registro correspondiente sólo se autorice después de una exhaustiva y honesta comprobación de las idoneidades morales, legales técnicas y financiera de los licitadores.

Para que la Administración Pública asegure la idoneidad de las propuestas, y éstas califiquen para el acto de fallo, sólo se debe revisar que las ofertas contengan todos los elementos solicitados en el pliego de requisitos del concurso, éste debiera haber sido elaborado con mucho cuidado por personas con experiencia y calidad moral a toda prueba para que en su momento no tengan requisitos fuera de la realidad; es por eso que indicamos que el precio es en la última etapa lo fundamental, o bien, lo que decide qué proponente es el idóneo para celebrar con el Estado el contrato Administrativo de Obra Pública.

La legislación positiva y vigente no define, ni siquiera advierte la presencia de la libre elección de contratistas para la Obra Pública, la esboza en su redacción llamándole licitación por convocatoria directa que es licitación sin la exigencia de ciertas formalidades como son: La libre concurrencia de proponentes; y la convocatoria pública.

La licitación, pues, sólo procede cuando una norma válida la exija. Dentro de la teoría del contrato administrativo, la licitación no constituye un requisito implícito. No pertenece a la esencia de dicho contrato, - aunque sí a su naturaleza. No procediendo tal requerimiento, el respectivo contrato puede celebrarse válidamente sin el requisito de la licitación. De modo que no siempre es indispensable recurrir a ésta para la celebración de contratos administrativos. Pero si la norma --- aplicable lo exigiere, el no cumplimiento de la licitación viciaría el contrato pertinente.

El principio de la libre elección o adjudicación directa del contratante armoniza con el principio de libertad formal del acto administrativo. Sólo hay actos administrativos formales cuando la norma exija una determinada forma. La licitación es un aspecto del contrato administrativo vinculado a su forma.

No obstante, hay quien piensa que ante el silencio de la Ley, la licitación debe ser la regla; tal opinión hállase rechazada por la generalidad de las doctrinas. Pensando así, acabaríamos con dos principios en materia administrativa; el primero sería la libertad formal ---- del acto administrativo y la discrecionalidad de la admi

nistración pública para seleccionar o elegir a su contra  
tante. La derogación de tales principios requiere tex--  
tos exprecs que la establezcan. No es posible dar por --  
quebrados tales criterios por silencio o falta de especi  
ficación en la Ley.

También existe entre muchas personas la idea que la  
licitación constituye la regla o principio en materia de  
contratación administrativa. Esto infiere en confundir  
los conceptos de régimen legal con el de régimen jurídi-  
co; no desvirtúa la afirmación de que la licitación es -  
un procedimiento excepcional y no la regla en materia de  
contratación administrativa, por más de que a textos ex-  
presos exija un procedimiento generalizado de contratación,  
esto lo afirmo por haber en nuestro país infinidad de con  
trataciones muy pequeñas por su monto y urgentes de man-  
tenimiento, etc. Una cosa es el sistema legal imperante  
y otra es el sistema jurídico pertinente. El sistema le  
gal puede modificar al sistema jurídico y crear excepcio  
nes; pero a pesar de ello, el sistema conservará su vi-  
sencia científica. Precisamente la existencia de texto  
expreso que exija la licitación corrobora que en esta --  
materia el principio es contrario, o sea que en ausencia  
de tal texto sigue vigente el principio de libertad for-  
mal del acto administrativo.

La generalidad o frecuencia con que el derecho positivo exija la licitación como procedimiento para la celebración de contratos administrativos, en modo alguno - convierte, pues, a dicha exigencias en principio o regla aplicable en la especie. La licitación jamás será indispensable si una norma no la requiere, y ese requerimiento normativo constituye, precisamente, la excepción al principio de libre elección o adjudicación directa, procedimiento este último que procederá siempre que una norma no lo prohíba, siendo necesario que la norma lo autorice, los principios rigen por sí solos, por imperio de ellos mismos; tienen operatividad propia, derivada, precisamente, de un carácter de principios: las excepciones requieren norma que las ponga en ejercicio. De lo expuesto deriva una consecuencia fundamental: siendo el principio general el poder discrecional de la administración pública para la elección del contratante no cabe interpretar ampliamente los textos que derogan el principio general. La trascendencia de esto es obvia, pues si la norma respectiva no exige expresa o claramente la licitación para un determinado contrato, sino que después de mencionar taxativamente los contratos a los que se aplicará ese procedimiento, es una norma restrictiva la expresión que la exija.

La licitación es un procedimiento exigido por la Ley, en ciertos casos que reviste de juricidad a la contratación dadas las formalidades de seriedad que es lógico de deducir de una licitación llevada a cabo correctamente.

### V.3.- LA LICITACION PUBLICA Y LA LICITACION POR CONVOCATORIA DIRECTA.

La legislación en México reconoce la existencia de dos tipos de licitación, la pública y por convocatoria directa. Pero podemos decir que existe, además una tercera de ella: la restringida que, como se verá luego, no es otra que una subespecie de la licitación pública, aun que algunas personas la confundan con la licitación por convocatoria directa.

Todos estos tipos o especies de licitación, aparte de su análogo substrato tienen marcadas diferencias.

La analogía consiste en que todas implican un medio o sistema de que se vale la Administración Pública para seleccionar o elegir a su contratante.

La diferencia radica en quiénes pueden intervenir,

como oferentes o licitadores en cada uno de esos supuestos.

En la licitación pública el número de oferentes o licitadores no tiene limitación. Pueden concurrir como tales todas aquellas personas o entidades, de acuerdo a las normas vigentes, estén en condición de presentarse a determinada licitación. Esas condiciones varían o pueden variar de acuerdo a cada legislación. En nuestra legislación federal, pueden presentarse a una licitación pública todas las personas o entidades inscritas en el Registro de contratistas de Obra Pública en tanto la especialidad y actividad que figuren en dicha inscripción se relacionen con el objeto del contrato a celebrar y -- así discrecionalmente se solicitara en la convocatoria pertinente. Por excepción, también pueden ser oferentes las personas que, aun sin estar inscritas en el padrón correspondiente, se hallen expresamente autorizados por la legislación.

En la licitación por convocatoria directa sólo pueden figurar como oferentes o licitadores, las personas o entidades invitadas al efecto por la Administración Pública.

La procedencia de la licitación por convocatoria directa se basa primordialmente en el monto o valor estimado de la obra o trabajo, o cuando se trate de trabajos urgentes o que, la norma excepcione especialmente. Debe tratarse de personas o entidades que actúen en el tipo de negocio a que se refiere el contrato a celebrar; deben también tratarse de personas inscritas en el padrón correspondiente; al número de personas invitadas no debe ser menor a tres que tengan una respuesta inmediata y -- que aseguren la participación, ya que de no ser así la licitación sería declarada desierta, teniéndose de nuevo que convocar a otros participantes.

En cambio la licitación restringida, le llamo restringida por restringir la participación de proponentes que llenen ciertos requisitos, es aquella en que únicamente pueden intervenir personas o entidades que reúnan ciertos requisitos o condiciones de idoneidad solicitadas por la administración pública, así habrá restricción cuando sólo se admitan como licitadores a personas de -- cierta capacidad financiera, además de la especialidad específica para la obra a realizarse. Aquí no hay invitación directa sino convocatoria pública. Pero este -- tipo de licitación, no es sino una subespecie de la licitación pública, a cuyo régimen debe adscribírsele en

lo pertinente.

En México no existe, como procedimiento específico de contratación administrativa, la licitación restringida, considerada ésta en el sentido que acabo de exponer. Cuando se trate de obras o trabajos que requieran conocimientos o aptitudes técnicas especiales, nuestra legislación autoriza la licitación por convocatoria directa o bien la libre elección o adjudicación directa, que por cierto difieren de la expresada licitación restringida.

La diferencia entre la licitación por convocatoria directa y la restringida es obvia: La primera es admitida, por principio, cuando se trate de una obra o trabajo que no exceda de determinado monto, o cuando se trate de personas determinadas que presumiblemente puedan realizar los trabajos u obra que la ley menciona; la segunda no tiene en cuenta esas circunstancias, sino las expresadas en párrafos precedentes. Aparte de ello en la licitación por convocatoria directa hay una invitación efectuada mediante la habitual publicación.

Por licitación pública debe entenderse el procedimiento de selección del contratante de la administración pública, donde el número de proponentes o licitadores no

tiene limitaciones, dado que deben concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que, de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación de que se trate. De manera que el rasgo típico de la licitación pública es la posibilidad de que concurra a ella un número ilimitado de oferentes o licitadores, en tanto éstos se hallen encuadrados en las disposiciones normativas vigentes.

Considerada como procedimiento, la licitación tiene sus etapas o momentos, a los cuales ya me refería en el capítulo anterior.

Como la licitación implica una excepción al principio de libre elección. Adjudicación directa de los contratantes por parte de la administración pública, sólo es exigible cuando una norma la requiere. Si la norma no la exige, la licitación no es indispensable para la celebración de contratos administrativos, esto analizado a contrario SENSU.

Pero, como quedó establecido, aun cuando el derecho vigente no exigiere la licitación como requisito esencial, nada obsta a que en el caso concreto, la administración Pública recurra a la licitación como procedimien

to voluntario de elección de su contratante.

De manera que, cuando la norma aplicable lo requiera, debe recurrirse a la licitación, que puede ser pública o por convocatoria directa.

Cuando exija la legislación una licitación, sin --- aclarar si ésta es pública o por convocatoria directa, - debe entenderse que se trata de la licitación pública, - por lo siguiente, 1º, porque en materia de licitación, - ella constituye el principio, siendo la licitación por convocatoria directa la excepción, lo que así resulta de nuestros textos legales. 2º, porque pudiendo recurrir a ella un número ilimitado de licitadores o proponentes -- en tanto, desde luego, éstos se hallen encuadrados en -- las reglamentaciones vigentes - ello está más de acuerdo con la idea de libertad, de la cual jamás debe prescindir se en un estado de Derecho.

Dado que la licitación por "convocatoria directa" - reconoce como primer y general fundamento que el contrato no exceda de determinado monto, a partir del cual la licitación debe ser "pública", corresponde establecer cómo se determina en tal caso el monto a partir del cual la licitación debe ostentar este último carácter. Ciertamente es de

que el Presupuesto de Egresos de la Federación fija ese monto, no obstante esto, en la práctica suelen surgir dificultades para determinar cuál es el monto concreto de un determinado contrato. Este punto fundamental debe -- ser consultado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien tiene facultades de interpretar administrativamente la Ley, para que indique cuál es el monto exacto del presupuesto autorizado para obras, ya que los presupuestos no están desglosados.

#### V.4.- RATIO IURIS.

La RATIO IURIS es la razón de ser de la licitación, debe analizarse desde dos aspectos; con relación al Estado y con relación a los administrados.

Con relación al Estado, dicha "RATIO IURIS" no es otra que conseguir que el contrato se realice de modo -- tal que la Administración Pública tenga las mayores posibilidades de acierto en la operación, en lo que respecta, por un lado, al cumplimiento del contrato (calidad -- de la prestación, ya se trate de entrega de cosas o de -- realización de servicios o trabajos; ejecución del contrato en el tiempo estipulado; etc.) y por otro lado, -- lograr todo eso en las mejores condiciones económicas.

Las anteriores condiciones se logran como ya lo habíamos tratado en capítulos anteriores, concretando los principios rectores de la licitación que son; optimización en cuanto a condiciones; economía; eficacia y eficiencia.

La índole precisa de la prestación surgirá del pliego de condiciones, al que deberán atenerse las partes contratantes.

Todo lo relacionado con la solvencia moral, técnica y financiera de los eventuales oferentes o licitadores. teóricamente constituye una cuestión "preliminar" a la licitación en sí misma, pues esos datos o requisitos deben quedar satisfechos al admitirse la inscripción de una persona o entidad en el respectivo registro. De ahí que, acreditada la solvencia moral, legal, técnica y financiera del eventual licitador, el objetivo fundamental de la licitación consiste en establecer quién le ofrece a la Administración Pública el "precio" más conveniente con relación a la índole del contrato, pues hallándose inscritos los licitadores u oferentes en el respectivo registro, se les supone idóneos moral, técnica, legal y financieramente, para celebrar y ejecutar el contrato objeto de la licitación. ese "precio" más conveniente -

quedará determinado por el examen de las ofertas que en sobre cerrado habrán hecho los proponentes. En consecuencia, el objetivo fundamental de la licitación consiste en establecer quién ofrece el mejor "precio".

Lo que antecede constituye la "ratio iuris" de la licitación en cuanto ésta le interesa al Estado.

Pero con el procedimiento de la licitación también se busca una garantía para los particulares honestos que desean contratar con el Estado. En este orden de ideas, dicho procedimiento tiende a mantener la "igualdad" entre los administrados en sus relaciones con la administración pública, evitando de parte de ésta favoritismos en beneficio de uno y en perjuicio de otros; vale decir, que se trata de evitar improcedentes tratos preferenciales o injustos. Hay en esto no sólo una razón jurídica, la referida igualdad que justifica la licitación, sino también una razón "moral".

La licitación sirve al buen funcionario, para cubrirlo de la maledicencia; y sirve contra el mal funcionario, para impedir sus manejos dolosos.

La licitación, a pesar de su general aceptación y -

de sus obvias ventajas, ofrece también sus inconvenientes.

Entre sus ventajas pueden mencionarse: a) Acción moralizadora, pues en materia de contrataciones, tiende a excluir de la Administración Pública los comportamientos indecorosos de funcionarios propensos a dichas actitudes. El carácter automático de la licitación, realiza ésta sobre bases iguales para todos los licitadores, reduce al mínimo las posibilidades de que el contrato le sea adjudicado a quien no hizo la propuesta más ventajosa para la Administración. b) Conveniencia económica, pues dada la concurrencia u oposición entre los oferentes, éstos para obtener la adjudicación, deben esforzarse en ofrecer el precio más ventajoso para la administración. c) Acción de control, ejercida por los propios licitadores u oferentes, pues, en su propio interés vigilarán la actitud de los funcionarios a cuyo cargo hallase el trámite de la licitación.

Entre sus inconvenientes, señálase: a) que en ocasiones, no sólo se consigue el precio más bajo, sino que puede producirse un alza en las cotizaciones, al conocer los interesados las necesidades de la administración; b) posible lentitud en los trámites, dado el tiempo más

o menos largo requerido por el curso de la licitación, - lo que incluso puede determinar la abstención de algunas personas o entidades para presentarse a la licitación.

Pero efectuado un balance entre las ventajas y los inconvenientes, el saldo es enteramente favorable a la licitación, lo cual justifica y explica que se emplee en la generalidad de las veces, como uno de los sistemas de selección del contratante de la Administración Pública.

En materia de terminología, al referirse a la licitación pública, tanto la doctrina como la legislación son confusas, y suelen utilizar términos impropios.

Así, a veces utilizase como equivalentes los términos "licitación pública", "remate", "subasta", "remate público" y "concurso". estos términos, si bien aparejan una idea común, "conurrencia" u "oposición" entre los interesados al ser adjudicatarios de un contrato, constituyen figuras distintas a la licitación, porque ofrecen matices distintos a los de ésta.

Nuestra legislación o doctrina dan como sinónimo -- las voces "remate", "remate público", "subasta" y "licitación". Tal sinonimia es inaceptable, pues los vocablos

"remate", "remate público", y "subasta" indican situaciones de hecho distintas a la licitación. En la "Licitación Pública", las ofertas se hacen por escrito, de acuerdo con un procedimiento preestablecido y la adjudicación del contrato no es simultánea con el conocimiento de la mejor oferta, pues esa adjudicación demora un tiempo en trámites ulteriores; en el "remate", sea éste público o privado, y en la "subasta", las ofertas se hacen de viva voz en presencia de todos los asistentes al acto, y el contrato se concluye simultáneamente con el conocimiento de la mejor oferta. Por lo contrario, en la licitación se busca la idoneidad moral, legal, técnica y económica del licitador u oferente. En el remate o subasta se prescinde de ello y sólo se atiende al mejor postor. Extender el uso de los vocablos remate y subasta para utilizarlos como sinónimos de licitación es, pues, equivocado. La Ley de Obras Públicas requiere una definición de esta expresión.

Va de suyo que el "concurso" es algo totalmente distinto a licitación y a remate. En este orden de ideas, el concurso es la oposición que se realiza para determinar la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística de dos o más personas. Desde el punto de vista "jurídico", hablar de "concurso", de "precios" no es

recomendable, aunque gramaticalmente se extienda el significado de "concurso" al llamamiento que se hace a quienes deseen encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas. Para esto ultimo, el término jurídico preciso es licitación, no concurso. En derecho administrativo, la palabra "licitación" tiene su significado específico. El vocablo concurso, pese a su extensión gramatical, debe reservarse para determinar la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística, entre dos o más personas; es un medio de la selección de la persona más autorizada para el cumplimiento de una tarea, y tiene en cuenta perfectamente las condiciones personales del candidato. "Licitación" en cambio es un medio de selección del contratante en supuestos donde el factor "personal" no es decisivo, por tratarse de prestaciones que pudiendo ser cumplidas por cualquier técnico, tienen particularmente en cuenta la solvencia financiera de aquél y las ventajas económicas resultantes para la administración.

#### V.5.- DETERMINACION DE LA NATURALEZA JURIDICA.

El título de la presente tesis es "La Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública", sin embargo no he --

determinado cuál es esa naturaleza. La aclaración a esta cuestión es importante, pues pueden aplicarse todos y cada uno de los principios analizados.

La naturaleza jurídica debe analizarse con relación a tres aspectos que más adelante mencionaré:

A) Se puede decir que la licitación pública constituye un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, sugiriendo el vínculo contractual al finalizar el procedimiento con la adjudicación del -- contrato notificada en el acto de fallo. Ese procedi--- miento está integrado por las etapas de la licitación, -- que me ocupé en el capítulo anterior. Pero si bien es cierto, también puede llamarse a la licitación "acto -- condición", porque condiciona la regularidad del ejercicio de la competencia de la autoridad pública autorizada para concluir el contrato.

Es para nosotros, la licitación pública, un procedimiento que la Administración Pública suele utilizar para la elección de su contratante. Tal es la substancia de la licitación pública.

No es un "acto administrativo" y menos un "acto con

dición"; en primer lugar, porque sólo constituye una -- etapa del proceso de formación del acto administrativo -- mediante el cual, agotados los trámites establecidos, la administración decide acerca de la adjudicación del contrato; en segundo lugar, porque el acto condición como -- categoría jurídica específica, carece de vigencia en Derecho Administrativo actual; en tercer lugar, la competencia está vinculada al sujeto facultado a realizar la obra, y este sujeto está vinculado a la forma, o sea -- que la Administración Pública no sólo está obligada a -- tener competencia, sino también ésta está obligada a -- ciertas formalidades.

B) Dentro de la teoría general del acto administrativo podemos tener dos criterios; el primero podemos decir que es un elemento esencial del acto administrativo vinculado al sujeto y su competencia; el segundo es un -- elemento esencial del acto administrativo vinculado a la forma.

La licitación, aún cuando sea requerida por la norma, en modo alguno restringe la "aptitud" del órgano administrativo competente para celebrar un contrato, pues, en casos como el indicado, si el contrato se efectuase sin cumplir con el requisito de la licitación, el órga-

no administrativo no habría excedido su competencia: habría omitido la "forma" del acto requerida al respecto, lo cual nada tiene que ver con la aptitud o competencia para contratar. Si la licitación impide al agente público la libre elección de su contratante, no es porque --- ello implique una limitación para la competencia de ese agente, sino porque la emisión válida del acto administrativo requiere el ineludible cumplimiento de las "formas" establecidas, una de las cuales, en tales casos es la licitación. Esta última incide sobre el elemento -- forma y no sobre el elemento competencia.

Un contrato administrativo llevado a cabo sin licitación cuando ésta sea menester, es un contrato nulo por falta de "forma", no por falta de "competencia". Si el órgano administrativo celebra un contrato sin recurrir a la licitación cuando la norma exija dicho procedimiento, el referido órgano no habrá actuado sin competencia al prescindir de la licitación, sino, como dije, habrá actuado violando una "formalidad" impuesta por el derecho vigente. Un acto administrativo puede ser absolutamente nulo por falta de forma y, no obstante, ser inatacable y perfectamente válido en el aspecto "competencia" por tratarse, en la especie, de una actividad que integra el -- círculo de las atribuciones legales de la autoridad pú--

blica emisora del acto. Del mismo modo, una sentencia judicial en cuyo mérito se condene a una persona sin haberle dado a ésta la oportunidad de defenderse es atacable como absolutamente nula por vicio de "forma" (violación a la garantía individual), aunque no sea atacable desde el punto de vista de la "competencia" del tribunal que dictó el fallo. No debe confundirse el significado técnico de "competencia" con el de los otros "elementos" del acto administrativo. La forma nada tiene que ver con la "competencia"; trátase de dos elementos distintos del expresado acto.

Adviértase, por lo demás, que el incumplimiento del requisito "formal" de la licitación no es intrascendente; produce nada menos que la "nulidad absoluta" del respectivo contrato. De modo que ese tipo de incumplimiento en el elemento "forma" es, por principio, de la misma gravedad que el vicio en el elemento "sujeto" por incompetencia del órgano administrativo, tal como lo previene el artículo 72 de la Ley de Obras Públicas.

La licitación, pues, vincúlase al elemento "forma" del acto administrativo, lo cual en modo alguno puede causar sorpresa o asombro, ya que si la licitación es un "procedimiento" que no se refiere a la competencia del -

órgano, sino a la forma de que el acto debe hallarse revestido de la misma, técnicamente, la licitación es una formalidad del acto administrativo, y por eso mismo relaciónese a la forma de aquél.

C) La otra cuestión íntimamente vinculada a la naturaleza jurídica de la licitación pública, es la de si -- ella constituye o no una "oferta".

La licitación pública no es una oferta, sino un pedido de ofertas, un llamado impersonal para que, todos -- los que se encuentren en condiciones legales de hacerlo, "formulen" ofertas para la contratación respectiva.

De modo que la licitación pública, es una "solicitud" de ofertas, un llamado a que éstas sean formuladas, pero ella no constituye una oferta. En este orden de -- ideas, y en sentido concordante el llamado a licitación pública, no constituyendo propuesta, no tiene valor de oferta al público, sino de "INVITATIO AD OFFERENDUM".

El hecho de que la licitación no implique, de parte de la Administración Pública, una "oferta", excluye lo -- tratante a las consecuencias o problemas que podría tener su aceptación por los interesados.

Esto es de gran trascendencia, y permite resolver - las cuestiones que suscitaren quienes, ante un llamado a licitación pública que después no se efectúa, pretendan ser resarcidos por trabajos o desembolsos que hayan ---- efectuado al presentarse a la licitación pública. Como esta no es una "oferta", sino una solicitud de ofertas, según quedó aclarado en párrafos anteriores, esa event-- tual pretensión de resarcimiento es improcedente, carecería de base jurídica que la sustente.

La licitación es entonces un procedimiento adminis-- trativo de orden público para obtener, en condiciones de igualdad, al contratista idóneo y que, en base a los --- principios rectores de la licitación, le adjudique el -- contrato respectivo.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde que se forma el Estado, aún en los pueblos precoloniales, existió la necesidad de proyectar y realizar obras públicas; para estas se aprovechaba, -- sobre todo, a los integrantes de los pueblos vencidos.

SEGUNDA.- A pesar de la grandeza jurídica e histórica de la Constitución de 1857, no contiene ésta disposición alguna sobre la licitación pública, lo que nos confirma la idea de que las obras públicas se concesionaban por parentesco o amistad, lo que en la mayor parte de -- los casos producía la baja calidad de ellas.

TERCERA.- La proliferación de las concesiones en el porfiriato dio origen al artículo 134 de la actual constitución que, lamentablemente, nunca se reglamentó, por lo que continuó por muchos años el tráfico ilícito de -- contratos.

CUARTA.- El decreto presidencial del 30 de enero de 1959 es el primer ordenamiento que reglamentó, aunque en forma limitada la obligación por parte de la Administración Pública de contratar obras mediante concurso o su-- basta, dándole intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

QUINTA.- El espíritu del artículo 134 Constitucio--  
nal estriba en que en los procedimientos de licitación -  
pública se deben dejar los intereses personales al tomar  
decisiones y solo existir el ánimo de beneficiar a la --  
nación.

SEXTA.- La garantía de seriedad y compromiso de la  
proposición no debe constar en un cheque como lo señala  
el artículo 24 del Reglamento de Ley de Obras Públicas,  
ya que éste es un título de crédito a la vista y no un -  
documento de garantía.

SEPTIMA.- El artículo 58 bis de la Ley de Obras Pú-  
blicas establece el recurso de inconformidad de actos co  
metidos en perjuicio de un proponente dentro de una lici-  
tación pública, mas lo hace señalando dos términos para  
ejecutarlo, lo que confunde al público y da lugar a gran-  
des injusticias. Debe señalarse únicamente el término -  
de diez días naturales a partir del fallo.

OCTAVA.- El uso frecuente de los vocablos; remate y  
subasta, como sinónimos de licitación, es totalmente ---  
equivocado. En el primero, se atiende al mejor psotor;  
en el segundo, se busca la idoneidad moral, legal, técni-  
ca y económica del licitador u oferente.

NOVENA.- También debe distinguirse a la licitación del concepto "concurso"; en éste se selecciona a la persona más autorizada para cierta labor; se atiende perfectamente a las condiciones personales del candidato; en la licitación se busca, además de lo citado, las solvencias financiera, técnica y las ventajas económicas resultantes para la administración pública.

DECIMA.- La licitación pública no es una oferta, si no una petición o solicitud de ofertas podríamos llamarle "INVITACION" para presentar ofertas.

DECIMA PRIMERA.- La licitación es una formalidad -- del acto administrativo. Los contratos administrativos sin efectuar licitación, serán nulos por falta de forma, no por falta de competencia.

DECIMA SEGUNDA.- La naturaleza jurídica de la licitación es la de un procedimiento para que la administración pública elija contratante. No es un acto administrativo, solo es una etapa del proceso de formación del acto.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO - ADMINISTRATIVO", Quinta Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F. 1983.
- 2.- Acosta Romero Miguel y Martínez Morales Rafael I.- "CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINIS-- TRACION PUBLICA FEDERAL", Segunda Edición, Ed. Po--- rrúa, S. A., México, D.F. 1986.
- 3.- Borquera Olivier Jose Maria.- "LA SELECCION DE CON-- TRATISTAS", Ed. Instituto de Estudios Políticos, Ma-- drid, España, 1963.
- 4.- Borquera Olivier Jose Maria.- "DERECHO ADMINISTRATI-- VO", Cuarta Edición, Ed. Instituto de Estudios de -- Administración Local, Madrid, españa, 1983.
- 5.- Duverger Maurice, "INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL", Sexta Edición, Ed. Ariel, S.A., Bar-- celona, España, 1978.
- 6.- García Maynez Eduardo, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Trigesima Tercera Edición, Editorial Po---

rrga, S.A., México, D.F. 1982.

- 7.- Gómez Lara Cipriano, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1981.
- 8.- González de Cosío Francisco, "LA HISTORIA DE LAS -- OBRAS PUBLICAS EN MEXICO", Tomo I, Edición de la Se cretaría de Obras Pú**bl**icas, México, D.F., 1971.
- 9.- Hegel Guillermo Federico, "FILOSOFIA DEL DERECHO", Ed. Juan Pablos Editor, 1980, México, D.F.
- 10.- Lanz Duret Miguel, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICA-- NO", Quinta Edición, Norgis Editores, S.A., México, D.F., 1959.
- 11.- Margadant S. Guillermo, "EL DERECHO PRIVADO ROMANO", Editorial Esfinge, S. A., México, D.F., 1981.
- 12.- Manzano Juan, "HISTORIA DE LAS RECOPILACIONES DE IN DIAS", Tomo I, México, D.F., 1950.
- 13.- Martínez Vera Rogelio, "NACIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Quinta Edición, Editorial Banca y Comer--

cio, S.A., México, D.F., 1978.

- 14.- Muñoz Valdez Gilberto, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Ed. Pueblo y Educación, La Habana Cuba, 1982.
- 15.- Olivera Toro Jorge, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Cuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, - D.F., 1976.
- 16.- Porrúa Pérez Francisco, "TEORIA DEL ESTADO", Ed. -- Porrúa, S.A., Décimo Sexta Edición, México, D.F., - 1982.
- 17.- Serra Rojas Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tercera Edición, Librería Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., 1965.
- 18.- Ward George, "MEXICO EN 1827, SELECCION", Editorial Fondo de cultura Económica, México 1985.
- 19.- Weckman Luis, "EL PENSAMIENTO POLITICO MEDIOEVAL", México, 1950.

## ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

- 1.- Constitución Política de 1824.
- 2.- Constitución Política de 1857.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917)
- 4.- Anteproyecto de Ley de Obras Públicas de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, (1964)
- 5.- Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, -- (1970)
- 6.- Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y - Obras Públicas, (1970)
- 7.- Bases y Normas para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, (1970)
- 8.- Decreto Presidencial del 30 de Enero de 1959.
- 9.- Ley de Obras Públicas, (1985)
- 10.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas, (1985)
- 11.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, - (1976)
- 12.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, (1981)
- 13.- Ley de Planeación, (1983)
- 14.- Ley Federal de Entidades Paraestatales, (1986)
- 15.- Ley Orgánica de la administración Pública Federal. (1976)

- 16.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (1982)
- 17.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, - (1932)
- 18.- Código Civil para el Distrito Federal, (1932)

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS

- 1.- CAMARA DE DIPUTADOS "COLECCION DOCUMENTOS LII LEGISLATURA", Ed. Gran comisión de la LII Legislatura, - México, D.F., 1982.
- 2.- Corominas Joan, "BREVE DICCIONARIO ETIMOLOGICO DE LA LENGUA CASTELLANA", Tercera edición, Ed. Gredos, S.A., Madrid, España, 1973.
- 3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; "CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA", México 1983, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- 4.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 5.- Palomar de Miguel Juan, "DICCIONARIO PARA JURISTAS", Primera Edición, Mayo Ediciones, S. de R.L., México, D.F., 1981.
- 6.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, "VIA -- FERREA MEXICO - VERACRUZ, LA NUEVA RUTA DEL MEXICA--