

169

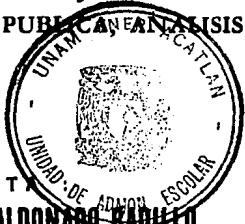
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**  
**ACATLAN**

**T E S I S**

**EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADJUDICACION DEL**  
**CONTRATO DE OBRA PUBLICA, ANALISIS**



**PRESENTA**  
**MARIA CONCEPCION MALDONADO BADILO**  
**PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**ASESOR DE TESIS :**  
**LIC. JAVIER MELLADO JIMENEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1994**

**TESIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**



## **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.

**A mi hijo Aldo:**

Por ser la Bendición más grande que Dios me envió, a quien más amo en la vida, y a quien debo su impulso y constante motivación de superación en ella y ser siempre mejor. Gracias a tí logre esta meta.

**A mis Padres:**

Con mucho amor, por haberme guiado con buenos principios, y sus consejos sabios que en la vida siempre se aplican.

**A mi Esposo:**

Compañero en este constante andar. Gracias por tu confianza, tu amor y comprensión; esperando que Dios nos dé la oportunidad de estar en familia siempre juntos.

**A mis Hermanos:**

Gracias por su apoyo y confianza en mí, ojalá que Dios les dé muchas bendiciones y siempre estemos unidos en las buenas y en las malas.

**Al Lic. Javier Mellado Jiménez mi director de tesis:**

Por su gran apoyo, por su constante exhortación a ser mejor, por su entrega como maestro, impulsor del estudiante, por sus consejos en mi desarrollo profesional, porque gracias a él, he logrado esta importante meta.

**Al Lic. Mario E. Rosales Betancourt**

Con mi gratitud, por brindarme la oportunidad de iniciarme laboralmente en la Administración Pública Federal, y mi admiración y respeto por ser un profesor y abogado de mucha capacidad.

**A los miembros de mi Jurado**

Por su valiosa colaboración al análisis y revisión del presente trabajo; por su preocupación y transmisión de sus conocimientos a los alumnos.

**A mi escuela Acatlán y a todos los maestros:**

Ser Maestro es una carrera de muchos sacrificios, y ustedes los han hecho de manera incondicional.

**Mi entero agradecimiento a ustedes quienes a los alumnos nos llevan muchos libros leídos para el mejor desempeño de su labor.**

**A mis amigos y compañeros:**

**Con agradecimiento sincero a aquellos que directa o indirectamente influyeron para el logro de esta feliz meta, Mil Gracias.**

## **EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADJUDICACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA, ANALISIS**

### **CAPITULO I EVOLUCION HISTORICA DE LA OBRA PUBLICA EN MEXICO**

<b>I.I.</b>	<b>Epoca Prehispánica</b>	<b>1</b>
<b>I.II.</b>	<b>Epoca Colonial</b>	<b>4</b>
<b>I.III.</b>	<b>México Independiente</b>	<b>7</b>
<b>I.IV.</b>	<b>Constitución de 1917</b>	<b>10</b>

### **CAPITULO II DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

<b>II.I.</b>	<b>Concepto de Derecho Administrativo</b>	<b>16</b>
<b>II.II.</b>	<b>Concepto de Administración Pública</b>	<b>18</b>
<b>II.III.</b>	<b>Acto Jurídico</b>	<b>33</b>
<b>II.IV.</b>	<b>Acto Administrativo</b>	<b>36</b>
<b>II.V.</b>	<b>Concepto de Obra Pública</b>	<b>42</b>
<b>II.VI.</b>	<b>Disposiciones Constitucionales de la Obra Pública</b>	<b>45</b>

### **CAPITULO III ORGANOS FACULTADOS PARA INTERVENIR EN MATERIA DE OBRA PUBLICA**

<b>III.I.</b>	<b>Comisión Intersecretarial de la Obra Pública</b>	<b>49</b>
<b>III.II.</b>	<b>Secretaría de la Contraloría General de la Federación</b>	<b>55</b>
<b>III.III.</b>	<b>Otros Organos facultados para intervenir en materia de Obra Pública</b>	<b>65</b>

<b>CAPITULO IV</b>	<b>PROCEDIMIENTO PARA LA ADJUDICACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA</b>	
IV.I.	Formas para adjudicar un Contrato de Obra Pública	72
IV.II.	Requisitos que deben reunir personas físicas o morales	75
IV.III.	Invitación	78
IV.IV.	Acta de Apertura de Ofertas	83
IV.V.	Acta de Fallo	89
IV.VI.	Adjudicación del Contrato	96
IV.VII.	Formas de Contrato de Obra Pública	98
IV.VIII	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, análisis.	113
<b>CAPITULO V</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>128</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCION

Para ubicarnos dentro de un contexto histórico, el presente trabajo se inicia en una etapa tan importante como lo fue la época prehispánica, sobresaliendo dos grupos que por sus características sociopolíticas fueron los que destacaban, siendo éstos los Aztecas y los Mayas, los cuales realizaron grandes obras como: pirámides, acueductos, calles, templos etc., por lo que la idea de obra pública evoluciona en dos premisas: a) la tención a los fines civiles y b) religiosos, lo que para ellos significaba riqueza pública, progreso, civilización, desarrollo en lo espiritual, cultural y religioso. El más importante elemento de trabajo estaba constituido por los vencidos en las guerras y este fenómeno conducía a una estratificación social, así como un sistema de tributos y servicio personal a que aquellos resultaban obligados. La conquista dejó al indígena en estado de indefensión, por lo que fue utilizado como esclavo, convirtiéndose en el elemento humano para el desarrollo de la obra pública y de la economía de la Nueva España.

En el período del México independiente fue ya regulada la obra pública y se tiene un concepto claro de lo que era ésta, la cual era considerada aquélla que proporcionaba a la Nación un beneficio común y se regulaba conforme a la utilidad pública; ligándose por primera vez el concepto de obra pública al de expropiación en virtud del cual el Estado vuelve a tener el uso de las tierras y aguas de la Nación, prioritarios para la realización de la obra pública. Considerando la gran importancia y auge que presentaba la obra



pública, fue incluida por el Congreso Constituyente en enero de 1917, analizándose primeramente con el artículo 131, cuyo proceso de formación jurídica culminó con el artículo 134 Constitucional, frente a una regulación constitucional fragmentada o insuficiente; la demanda de la realidad administrativa del país motivo que el pronunciamiento del constituyente estableciera nuevas bases normativas para la concentración y ejecución de la obras públicas compatibles con los grados de avance técnico y las exigencias de ajustar su régimen jurídico a los valores de honestidad, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos del Estado, comprometidos en estos procesos. De esta manera el texto constitucional de referencia al igual que su ley reglamentaria, como leyes supremas de unión, conforme al artículo 133 de nuestra Constitución, prevalece sobre cualquier otra disposición jurídica de rango inferior. Por otra parte, la reforma considerada elevó a grado constitucional por primera vez en la historia de México, el sistema de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Federal regularizándose así, desde el punto de vista jurídico diversas disposiciones que con anterioridad se ocuparon en esta materia, ya que el propósito de la Constitución de 1917, tanto en materia de obras públicas como de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, es el de procurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, en concordancia con el Artículo 108 Constitucional, lo que vino a dar base al sistema de exigibilidad de responsabilidades en el manejo de recursos económicos federales, supuesto del que se ocupa especialmente el párrafo del artículo antes citado.

De acuerdo al contexto antes expuesto, y considerando que el espíritu del procedimiento para la adjudicación de un contrato de obra pública, es el que se cumplan debidamente todas y cada una de las etapas que al respecto señala la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, considero importante realizar un análisis detallado de dicho procedimiento legal, a fin de proponer algunas modificaciones al mismo, con el objeto de que cuando se adjudique un contrato de obra pública , sean aplicados los principios que dispone el artículo 134 Constitucional, en los términos en que lo propusieron los legisladores en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917.

Por lo anterior, me permito someter a consideración de este H. Jurado el presente trabajo, con la finalidad de que, de merecer su conformidad se me conceda el derecho de sustentar examen profesional y darme su aprobación para obtener el título de Licenciado en Derecho.

## **EVOLUCION HISTORICA DE LA OBRA PUBLICA EN MEXICO**

En el ámbito del Derecho Administrativo, y explícitamente en la Ley de Obras Públicas se define el concepto de Obra Pública como: "Todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley".<sup>1</sup>

De la anterior definición nos remontaremos al estudio jurídico de los primeros antecedentes de la existencia de las obras públicas en México y su evolución.

### **I.I. EPOCA PREHISPANICA**

En esta época fueron muchos los que habitaban el ahora territorio mexicano, sobresaliendo dos grupos que por sus características sociopolíticas y culturales fueron los que destacaron, siendo éstos: los aztecas y los mayas.

A) Los Aztecas.- Quienes formaron una verdadera oligarquía, los más preparados por su edad, por su historia guerrera; eran quienes dirigían los destinos del pueblo, tiempo después llegaron a adoptar un régimen de monarquía absoluta donde el rey era la máxima autoridad.

Las características fundamentales de la organización del pueblo azteca eran las siguientes: la noble y la plebeya. La nobleza era hereditaria y a ella pertenecían principalmente aquellas que habían prestado algún servicio eminente en las guerras contra las demás tribus o que habían demostrado superioridad intelectual y/o sabiduría. La clase plebeya estaba constituida por el pueblo, por la mayoría de aquellos que se dedicaban al trabajo rudo del campo.

---

<sup>1</sup>Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, artículo 1º.

Debido a esta organización, "Correspondía la realización de las obras públicas al Tlatoani, cuyas funciones se dirigían a las relaciones con el exterior en cuanto a la ejecución de una obra, y el Cihuacóatl, en el campo de acción casi exclusivamente en el ámbito interno del Estado"<sup>2</sup>.

Estas eran las únicas personas que podían ordenar la ejecución de una obra en el imperio Azteca, el cual gracias a la habilidad de Moctezuma logró formar el pacto de los tres Reinos de Anáhuac que lo formaban la Federación México- Texcoco-Tacuba, conocida como la Triple Alianza.

Las obras materiales como lo son pirámides, acueductos, calles, edificios, etc., es lo que ha podido sobrevivir desde la época prehispánica hasta nuestros tiempos e incluso conservar algunas de las características ceremoniales, por lo que estas obras beneficiaban a la colectividad. De acuerdo a esto, considero que los templos fueron las primeras obras que se pueden conceptuar como públicas, dado que satisfacen a un fin público. "Los templos eran construídos sobre paredes verticales o sobre basamentos piramidales, cuyos núcleos estaban construídos por piedras y lodo".<sup>3</sup>

Conforme las ciudades se convertían en imperios, la idea de obra pública se transformaba y se compone de dos premisas: A) La atención de los fines civiles y B) Religiosos. En su aspecto material, la obra pública significa: riqueza pública, progreso, civilización y desarrollo, en lo espiritual, cultural y religioso.<sup>4</sup>

**LOS MAYAS.-** Existe semejanza en muchos aspectos de su organización política y social con los Aztecas, en virtud de que el sembrador de maíz quien sustenta a su familia, a su jefe supremo llamado el "Halach Uinic", así como los señores del lugar "BATABOOB" y los sacerdotes "AH KINOOB". Ellos fueron los constructores de grandes centros ceremoniales, los elevados templos-pirámides, las vastas columnas, los palacios, juegos de

---

<sup>2</sup>González de Cosío Francisco, "Historia de las Obras Públicas en México", editada por la Secretaría de Obras Públicas. Tomo I, página 29, 1971.

<sup>3</sup>González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 144.

<sup>4</sup>Ibidem, pág. 18.

pelota, las calzadas de piedra y unían entre sí las ciudades principales, extraían la cantera, labraban y esculpían las enormes cantidades de piedra. Esta clase humilde bajo la dirección de la nobleza, pero inspirados por los sacerdotes levantaron las grandes ciudades de piedra que abundan en la Península de Yucatán.

La obra pública estaba dirigida, en buena parte al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas que caracterizaban muy predominantemente aquellas sociedades y cuya imposición de grado o por fuerza, representaba una de las principales finalidades de su existencia.

En la realización de dicha obra, el más importante elemento de trabajo estaba constituido por los vencidos en las guerras y este fenómeno conducía a una estratificación social, así como a un sistema de tributos y servicio personal a que aquéllos resultaban obligados.

Como conclusión del presente capítulo señalo lo siguiente:

- 1° La obra pública en la época prehispánica fue desarrollándose por el pueblo mismo, agrandando y consolidando el lugar por medio de carrizos, césped, zacate, estacas, edificando el primer templo a su Dios Huitzilopochtli.
- 2° El trabajo en la obra pública es una forma de tributo.
- 3° La clase principal es la nobleza, los guerreros y los sacerdotes, por lo que, los más débiles realizaban la obra pública.
- 4° Los Aztecas se dedican a la guerra y por ello los vencidos en las mismas realizaban las obras públicas.
- 5° La obra pública era ordenada por el Tlatoani o por el Cihuacóatl, uno u otro daba la orden al Hueycahpixque o mayordomo quien a su vez se lo ordenaba al Calquixque del barrio y al Consejo de Ancianos para su realización.

- 6°. Quienes supervisaban las obras eran el Tlayacanque y el Tequixlaque.

## **I.II. EPOCA COLONIAL**

Históricamente la obra pública tuvo su origen en Francia y se propaga en otros países en virtud de la poderosa influencia francesa en la época; "La obra pública en tiempos del despotismo ilustrado, se entendía como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del país".<sup>3</sup>

En esta época los conquistadores se apoderaron por la fuerza de las tierras que constituían el dominio de los aztecas y de los demás pueblos que se encontraban establecidos en la antigua Tenochtitlan.

El derecho de la conquista los hacía dueños y señores de la tierra, comenzaron a disponer de ellas a su albedrío. Pero deseoso de dar a ese derecho de posesión cierto carácter de legalidad, invocaron como fundamento jurídico la "Bula del Papa Alejandro VI, del 4 de mayo de 1493, teniendo como propósito la de poner fin a las dificultades existentes entre los Reyes de España y Portugal, originadas por las ambiciones de nuevas conquistas. Esta daba a España y Portugal propiedad sobre los territorios conquistados.

Diferentes historiadores opinan que la bula de Alejandro VI, no daba a los Reyes de España y Portugal derecho alguno de propiedad sobre las tierras conquistadas, les imponía la obligación de difundir la religión católica entre los indígenas.

La conquista dejó al indígena en estado de indefensión, por lo que fue utilizado como esclavo convirtiéndose en el elemento humano para el desarrollo de la obra pública y de la economía de la Nueva España.

La Administración de la Nueva España era centralizada por la corona española, por lo que no podía llevar su desarrollo y desenvolvimiento

---

<sup>3</sup>Ibidem, pág. 351

como un ente autónomo y con ello las exigencias sociales no eran satisfechas correctamente.

"El monarca por medio de la Hacienda Real, realizaba las obras públicas completando los recursos económicos de los municipios y comunidades, directamente como autoridad general o como patrono"<sup>6</sup>

Era orden del Rey que los castillos y muros de las villas, calzadas, puentes y los caños se tenían que cuidar que estuvieran en buen estado, en bienestar de todos, teniendo que solventarlas, no excusando caballeros, clérigos, viudas, huérfanos, etc., las obras se hacían por utilidad pública, por amor de dios y del prójimo, por ser necesarias y de prioridad.

La utilidad pública se entendía de dos formas: "De fomento material: riqueza pública material, progreso, civilización desarrollo y de fomento espiritual: conversión de los indígenas, humanismo, cultura, buenas costumbres y religión".<sup>7</sup>

El ayuntamiento de México, expidió diversas ordenanzas que reglamentaban aspectos afines a las obras públicas, entre ellos, a los carpinteros, entalladores y violeros en el año de 1568, los cuales no podían ejercer sus oficios sin ser examinados por el alcalde de alarife, ni incurrir a remates de obras no hablar sobre alguna obra, aunque los dueños lo permitieran. En 1593 aparecieron las Ordenanzas de Veedor de las obras de la Nueva España, en virtud de las cuales "La persona que por Ciudad se nombrase para veedor de las obras de la misma, ha de tomar a su cargo todas las obras que la Ciudad tuviera dentro y fuera de la misma, para que las visite y haga que se ejecuten con cuidado, reciba los peones y los distribuya en dichas obras, y cada semana presente memorias al obrero mayor de dicha distribución: que el veedor no compre material alguno, pues lo ha de comprar el tesorero. Que dicho veedor sea elegido por un año, y lo puedan reelegir otro año; pero reelecto, hasta otros dos años no puede ser nombrado, y de sus cuentas"<sup>8</sup>. El

<sup>6</sup>González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 19.

<sup>7</sup>González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 25

<sup>8</sup> González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 159

antecedente del supervisor de Obra que contempla el Artículo 47 de la Ley de Obras Públicas vigente, viene siendo el veedor, el cual en términos generales tendrá la responsabilidad de rendir informes periódicos y final a la dependencia o entidad convocante, en los aspectos legales, técnicos, económicos, financieros y administrativos.

También, se aprecia la importancia del municipio como célula política y administrativa, encargada de entre otros deberes de responder de la obra pública; vigilaban la ejecución de las mismas.

En algunos casos el cabildo, autorizaba a los particulares la realización de ciertas obras públicas; bajo la vigilancia y dentro de los requerimientos de la autoridad municipal; por ejemplo la construcción de los portales de la Plaza Mayor, que eran a cargo de los dueños de los solares y debían llevarse a cabo bajo las medidas y diseño autorizado por el Ayuntamiento.

Las obras principales que se ejecutaron en la época colonial, empedrados de calles y plazas, portales, reparación de cárcel, construcción de puentes, alcantarillas, pilares de agua, atarjeas, desagüe de calles, pretilas, acueductos, alhóndigas, cañerías, fuentes, caminos, rollos, limpieza de lugares públicos, iglesias, colegios, casas de beneficencia, hospitales, monasterios, universidades, etc., que fueron realizadas aprovechando la mano de obra de los indígenas, esclavos y presos, quienes trabajaban con exceso y sin justa retribución; pues "Los indios constituían el insostituible elemento básico en que se apoyaba la realización de la obra pública, y en último término del país"<sup>9</sup>. Había preferencia de parte de los indígenas para ejecutar las obras públicas de su localidad; teóricamente no podían ser forzados a realizarlas fuera de ésta, aunque de hecho los llamaban frecuentemente de otras partes y eran obligados a realizarlas.

Los indígenas contribuían en su calidad de vencidos como tributarios, como peones asalariados, o como trabajadores forzados; de esta forma, ya fuera como tributo, trabajo voluntario o forzado, el indígena aportaba

---

<sup>9</sup>González de Cosío, Ob. Cit. pág. 37



mano de obra, explotación de materiales de construcción, o acarreo, o una y otras cosas, por lo que se puede concluir que la voluntad del indígena para establecer la relación contractual de trabajo, era teórica, ya que eran llamados de cualquier parte; por sólo acuerdo del virrey para realizar trabajos en las obras públicas. Las obras se realizaban con fondos del cabildo, cooperaciones extraordinarias de vecinos, gobierno virreinal, donaciones del rey y aportaciones del clero.

El costo de la obra se repartía generalmente en terceras partes, la hacienda real, los vecinos encomenderos y los indígenas.

Las obras se adjudicaban por administración o por medio de contratistas. El contrato de obra se adjudicaba previa convocatoria o pregón, licitación en la actual Legislación, a quien presentara mayor número de posibilidades en el orden de costo, calidad y tiempo.

En relación a las obras públicas de carácter religioso, los diezmos fueron una de las principales fuentes de los recursos económicos empleados para la ejecución de la misma, ello se desprende de las diversas cédulas reales emitidas por la Corona.

### **I.III. MEXICO INDEPENDIENTE**

La cuestión agraria fue uno de los motivos más importantes de la guerra de independencia, la postura existente motivó a los campesinos a apoyar esta lucha, debido a la injusta distribución de tierras, así como también los despojos y sistemas de explotación existentes.

Una de las causas fue el mal reparto de la tierra, por este motivo, el decreto del 26 de mayo de 1810, entre sus enunciados más importantes fueron: librar a los indígenas del pago de tributos, efectuar con brevedad la repartición de tierras, evitar daños a terceros.

Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de independencia, fracasaron porque ya nadie tenía fe en las disposiciones legales. Se señala a Hidalgo y Morelos, como los precursores de la reforma

agraria; en virtud de sus decretos y órdenes superiores demuestran la inquietante preocupación que sintieron por dos grandes males sociales de esta época, que eran el latifundismo y la esclavitud.

Hidalgo abolió la esclavitud por disposición el 5 de diciembre de 1810, ordena la distribución de tierras a los indígenas en Guadalajara.

En este contexto, "Mediante la declaración dada en el acto de independencia el 28 de septiembre de 1821, México alcanzó su soberanía"<sup>10</sup>. De acuerdo a dicho acto tan importante, era necesaria la expedición de leyes que reglamentaran las nuevas condiciones de vida; por lo que "El 3 de noviembre de 1821, la regencia del imperio de México, expide el siguiente Decreto: La regencia del imperio, gobernadora interina por falta de emperador, a todos los presentes que vieron y atendieron sabed: que la junta gobernadora provisional gubernativa se ha servido acordar el siguiente reglamento, para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal".<sup>11</sup>

El reglamento en mención, daba creación a 4 Secretarías de Estado, que fueron la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Guerra y Marina, la de Hacienda y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos. A la primera le correspondía dentro de sus funciones: la composición de caminos, calzadas, puentes; a la segunda la construcción de puertos y edificios, a la tercera la atención de los servicios públicos.

De esta forma, y de conformidad a los requerimientos del pueblo, la realización de las obras públicas fue cada vez más importantes en virtud del crecimiento de la población y de las necesidades que el estado debía satisfacer a los ciudadanos.

El 4 de octubre de 1824, se promulga la constitución como nación soberana, sin mencionar a la obra pública y su reglamentación jurídica.

---

<sup>10</sup>Tomas Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México" 1810-1976, Ed. Porrúa, S.A. 7a. Edición, Méx. 1976, pág. 59.

<sup>11</sup>Mendieta y Núñez Lucio, "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria, 1942, pág.16

En la Constitución de 1836, ordenaban "Cada ayuntamiento deberá preocuparse de los caminos rurales y de la travesía de su territorio y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenezcan precisamente al término de su jurisdicción, y que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que sea la naturaleza de éstas. En los caminos, calzadas, acueductos o cualesquiera otras obras públicas pertenecientes a la provincia en general, los ayuntamientos por donde pasaren o se extendieren dichas obras, tendrán la obligación de cuidar de ellas, dando cuenta oportunamente al jefe político de cuanto se considerase digno de su atención".<sup>12</sup>

La casa de beneficencia y los hospitales también recibían cuidado del Ayuntamiento y eran sostenidos con dinero del pueblo; asimismo los montes y los plantíos que eran considerados riqueza y de utilidad pública eran vigilados y cuidados por el ayuntamiento.

Por otro lado, conforme a la Constitución de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856, en el artículo 56 se dispone "Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación uso o goce de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades o por compañías o empresas particulares, autorizadas completamente. Una ley especial fijará el modo de probar de la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y la indemnización".<sup>13</sup>

En este artículo se aprecia el concepto que se tenía de obra pública, que sería la que proporciona a la nación un beneficio común y se regulara conforme a la utilidad pública, se menciona que se puede ejecutar por administración o contrato; se liga por primera vez el concepto de obra pública, el de expropiación, ya que por medio de éste, el estado vuelve a tener el uso de las tierras y aguas de la nación, indispensables para la realización de obra pública.

Ahora bien, era necesario regular sobre la obra pública y crear un órgano que se encargara de controlar a la misma, por lo que se expide un estatuto provisional del imperio mexicano por Maximiliano Emperador de

<sup>12</sup>González de Cosío Francisco, Ob.Cit. pág. 326

<sup>13</sup>Tena Ramírez Felipe, Ob.Cit. pág. 507

México, el 10 de abril de 1856. Dicho instrumento no fue puesto en práctica, ya que se expidió cuando el imperio empezaba a declinar. En su artículo 50 textualmente decía: "La Dirección de Obras Públicas ejercerá una vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades".<sup>14</sup>

La evolución jurídica de nuestra administración pública reglamentó a la obra pública, y mediante el decreto del 13 de mayo de 1891, se crea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

#### **L.IV. CONSTITUCION DE 1917**

La dictadura había destrozado en la práctica la Constitución de 1857, algunos de sus artículos habían sido totalmente cambiados, muchos otros se habían modificado parcialmente y los no reformados permanecían sin aplicación y eran ya anticuados.

Carranza había declarado que el constitucionalismo no podía reducirse a una simple restauración política del orden constitucional alterado por Huerta, sino que el país exigía una revisión de su situación económica y social, y para lograr tal fin era preciso convocar un Congreso identificado con las necesidades de la época y con el pueblo, para rehacerse la ley suprema de la República, en tal virtud por decreto del 14 de septiembre de 1916, el Gobierno de Carranza convocó un congreso constituyente para que elevara a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha.

El Congreso se instaló en Querétaro el primero de diciembre de 1916, figurando en él muchos políticos y militares que habían actuado durante la lucha armada, Carranza envió al Congreso un proyecto de constitución bastante moderado, cuyos principios no significaban un cambio radical en la estructura constitucional de México, antes bien en la convocatoria había manifestado que sería respetado el espíritu liberal de la Constitución, pero el grupo de radicales hizo sentir la necesidad de incluir en la nueva carta política

---

<sup>14</sup>Tena Ramírez Felipe, Ob.Cit. pág. 676

los principios que satisfacían hasta cierto punto las demandas de los obreros y campesinos.

Previo a la Constitución de 1917 se realizaron importantes obras públicas, trabajos de conservación en los diferentes edificios nacionales: en el Palacio Nacional se repararon los cielos y muros de los corredores de la planta alta y de la planta baja; se reconstruyeron las partes que había ocupado el Senado y se quemaron en el mes de junio del año en cita. Se reparó el techo del Salón de Embajadores, y en el jardín del Palacio se instaló un invernadero. Se realizaron estudios para la adaptación del antiguo Colegio Militar y construir en su lugar las oficinas del Poder Ejecutivo.

La reglamentación jurídica-administrativa de la obra pública y su importancia en la economía del país hizo que ésta se plasmara en la Constitución "El 25 de enero de 1917 en la Sala de Comisiones del Congreso Constituyente de Querétaro, se discutió un artículo relacionado con la obra pública. "Ciudadanos Diputados: al título de la Constitución que contiene las previsiones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos bien conocidos del antiguo régimen. El artículo que se agrega, por ser el último de las previsiones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión presenta ésta, bajo este número, a reserva de que las comisiones de estilo lo coloquen en el lugar que le corresponde en la serie. La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable asamblea: artículo 131; todos los contratos que el gobierno tuviera que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".<sup>13</sup>

Posteriormente, las comisiones de estilo lo colocaron con el número 134 constitucional, en el título séptimo que trata de las preventas generales, especificando que todos los contratos que el gobierno tenga que

---

<sup>13</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo I, pág. 673.

celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Es muy importante este artículo, pues su espíritu en la actualidad rige los concursos de obra pública para la adjudicación de contratos, y marca la pauta para que los actos inherentes al mismo se lleven de forma imparcial y con honradez, al señalar que se presentarán las proposiciones en sobre cerrado y que el mismo será abierto en junta pública.

Durante casi 8 años a partir de que asumió el cargo de presidente Don Venustiano Carranza, hasta 1924 la administración continuó desarrollando actividades relacionadas con la obra pública de una manera ordinaria o normal. A partir de la Administración del General Calles, la realización de la obra pública fue en orden ascendente, el cual continuó por los posteriores gobiernos hasta la actualidad, regulando la Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

Asimismo se otorgan facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Defensa Nacional, de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y Salubridad y Asistencia respectivamente para la intervención, proposición y ejecución de una obra pública.

De lo anterior, se desprende que el sujeto activo en la realización de una obra pública, es la Administración Pública Federal y el sujeto pasivo de la misma relación puede ser la propia Administración o un particular por medio de un contrato. El régimen jurídico que la regula es de Derecho Público, por lo que la voluntad del particular se ve reglamentada por él mismo y la obra debe satisfacer el interés social.

Posterior a 1917, la obra pública toma un papel de gran importancia dentro de las administraciones, ya que significa fuertes erogaciones del presupuesto a cargo de las mismas.

Bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles se crea la Comisión Nacional de Caminos, por ley del 30 de marzo de 1925, publicada el 6 de abril del mismo año. Dicha Comisión tenía facultades para administrar y aplicar los fondos recaudados; y la misma dio lugar a la Ley de Caminos y Puentes del 22 de abril de 1926, la cual es el antecedente de la Secretaría de Obras Públicas.

El 13 de abril de 1936, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Inspección Fiscal cuyo objeto era la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno: su aplicación consistía en comprobar la celebración de actos y contratos sobre construcción, reparación e instalación que se ejecutara por cuenta del Gobierno Federal.

El 4 de septiembre de 1936, se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley de Servicio de Inspección Fiscal, el cual definía a la obra pública de: a) Construcción.- Las obras nuevas o la ampliación de las anteriores, b) Instalación.- Los trabajos de colocación en una construcción de muebles, maquinaria y sus accesorios.

Asimismo se consideraba como obra pública, la instalación de bienes muebles; c) Reparación: La compostura, restauración o adaptación a una construcción. Indicaba los requisitos que debería contener la convocatoria; los contratos no deberían de ser contra el interés fiscal eran revisados por la Dirección General de Egresos; se ordenaba el otorgamiento de una garantía ante la Tesorería de la Federación para garantizar el cumplimiento; señalaba los requisitos para la ejecución de una obra pública por administración; previene la realización de obras de emergencia, previo acuerdo del Presidente de la República.

En este orden de ideas, se publicaron infinidad de acuerdos importantes que contribuyeron a la buena planeación y ejecución de las obras públicas para el beneficio del estado y los ciudadanos.

Un documento muy importante fue el publicado el 4 de enero de 1966 en el Diario Oficial, que fue "La Ley de Contratos y Obras Públicas", el cual no definía el concepto de obras públicas, sólo señalaba: las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes

inmuebles que llevarán a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos públicos y las empresas de participación estatal. Así como su inspección y cuidado, se regirán por las disposiciones de la mencionada ley.

El 2 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial el "Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas".

Asimismo, el 26 de enero de 1970, se publicó en el Diario Oficial "Las Bases y Normas para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas", las cuales regulaban los concursos para la adjudicación de los contratos de obras públicas; la celebración de contratos de las mismas, la contratación para la ejecución de obras por organismos públicos y empresas de participación estatal, las bases y lineamientos para integrar los precios unitarios para la contratación de obras públicas.

Dichos actos los regulaba a través de los modelos que ordenaba el documento en comento.

El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la facultad para proyectar, construir, reconstruir y conservar las obras públicas necesarias para la prestación de servicios públicos; previene también la facultad de construcción y reconstrucción de obras públicas a la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comunicaciones y Transportes.

El 28 de febrero de 1980, se publicó en el Diario Oficial el "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) mediante el cual se facultaba a la Dirección General de Control de Contratos de Obras para establecer normas de carácter general para la contratación y adjudicación de las mismas, llevar el padrón de contratistas del Gobierno Federal, propiciar la metodología y establecer las normas generales para controlar y evaluar la obra pública.



Otro de los instrumentos más importantes en materia de obras públicas, fue el publicado el 30 de diciembre de 1980 en el Diario Oficial, "La Ley de Obras Públicas", la cual abroga la "Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas" y deroga todas las disposiciones que se le opongan.

Dicho cuerpo normativo es el que actualmente regula la contratación y ejecución de obras públicas en México; su Reglamento se publicó el 11 de septiembre de 1981, teniendo por objeto reglamentar la aplicación de la ley en estudio. Estos instrumentos legales deben observarse en todos y cada uno de los actos jurídicos relativos a la contratación de una obra pública, a efecto de que la adjudicación y ejecución de la misma sea garantizando al estado las mejores condiciones de eficacia y financiamiento dada la importancia de la figura jurídica del contrato de obra pública en la vida económica del país.

Esta Ley constaba de 74 artículos, divididos en cinco capítulos; y cinco artículos transitorios.

### **III. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

El concepto de Derecho Administrativo se ha ido modificando de acuerdo a los cambios sociales y estructurales de la Administración Pública. Como todo concepto, va evolucionando en base a la materia que define. Se le equiparaba a la prestación de los servicios públicos, ya que éstos, tienen una función importante dentro del campo de la administración, también se estudiaba como unidad que comprendía múltiples materias, por lo que dificulta a los grandes estudiosos del Derecho dar un concepto de esta rama, que perdure en épocas a la actual y que contenga todos los caracteres y las posibles modalidades del mismo.

Existen diversos criterios conforme a los cuales se le ha tratado de precisar, por ejemplo: "El criterio legalista que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostiene Posada y Colmenero. El criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo. El criterio de las relaciones jurídicas. Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el estado y los particulares".<sup>16</sup>

En este sentido, algunos autores definen al Derecho Administrativo de la siguiente forma: "El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del poder Ejecutivo".<sup>17</sup> Actualmente sabemos que, el Ejecutivo no sólo tiene funciones administrativas, sino también legislativas y políticas.

A continuación transcribo algunas definiciones de Derecho Administrativo, que pueden dar una idea de lo que abarca la materia:

---

<sup>16</sup> Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición actualizada, México 1979, pág. 371

<sup>17</sup> Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, 1a. edición, México 1958, pág. 53

"El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público, que tiene por objeto específico la administración pública. Entendiéndose por administración pública, la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos".<sup>18</sup>

"El Derecho Administrativo es la actividad general del Estado, externa e interna, jurídica y social que tiene por fin prever las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado".<sup>19</sup>

"El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; las relaciones con los particulares; los servicios públicos y demás actividades estatales".<sup>20</sup>

"El Derecho Administrativo es el complejo de normas y de principios de Derecho Público Interno, que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o, entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas bajo el orden jurídico estatal".<sup>21</sup>

En las anteriores definiciones existen los siguientes puntos característicos del Derecho Administrativo que lo hace diferente de las demás ramas del Derecho, tanto Público como Privado que son:

A) Que el Derecho Administrativo está formado por un conjunto de normas, que pertenecen al Derecho Administrativo.

---

<sup>18</sup> García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Ed. Porrúa, 25a. edición revisada, México 1975, pág. 139

<sup>19</sup> Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", 5a. edición, Buenos Aires, Argentina, Tomo I, pág. 152

<sup>20</sup> Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, 9a. edición, México 1979, Tomo I, pág. 133

<sup>21</sup> Villegas Basavilbaso Benjamín, "Derecho Administrativo", Tipografía Editora, Buenos Aires, Argentina, 1949, Imprinta Rauch, pág. 25

B) Que regulan una actividad del Estado y de los sujetos auxiliares de éste.

C) Esta actividad es externa cuando se relaciona con los particulares e interna cuando es propia del órgano que la realiza.

D) Satisface intereses colectivos.

## **II.II CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Previo a la definición del concepto de Administración Pública, considero conveniente presentar la definición de Administración, para ilustrar diversos conceptos al respecto, de conformidad al valioso criterio de algunos maestros de Derecho Administrativo.

En este entendido, Administración significa: "Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza pública o privada con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino".<sup>22</sup>

Para el Maestro Manuel Acosta Romero, hay dos puntos de vista para estudiar la Administración Pública, desde el punto de vista orgánico y desde el punto de vista funcional o dinámico. Al primero "se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos Centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y Fideicomisos Públicos.

La Administración Pública local estará constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada".<sup>23</sup> En este caso, los fines del Estado son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

"La Administración Pública para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración".<sup>24</sup>

#### Clasificación de la Administración Pública:

- A) Contenciosa y Activa
- B) Directa e Indirecta
- C) Federal, Estatal y Municipal
- D) Centralizada, Desconcentrada, Descentralizada, Empresas Estatales y Sociedades Mercantiles de Estado, así como Fideicomisos Públicos.

La Administración Activa es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que señala el orden jurídico. La Contenciosa se refiere a los Tribunales Administrativos competentes para conocer controversias entre el Estado y los particulares por

<sup>22</sup> De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

<sup>23</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 61

<sup>24</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 61

actos del propio Estado que lesionan intereses de éstos. La Administración Directa es la que se ejerce por órganos centralizados, dependientes del Poder Ejecutivo. La Administración Indirecta o Paraestatal es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

Para el Maestro Roberto Báez Martínez, "La Administración Pública o Actividad del Estado se constituye por el conjunto de normas o actos, funciones o tareas que conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines".<sup>25</sup>

La Administración Pública Federal, elemento prioritario del Estado, debe contar con una buena organización para realizar su actividad de una forma rápida y satisfactoria que beneficie los intereses de los ciudadanos, para esto, se ha tratado, de conformidad a la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan de la mejor manera a las necesidades del país en un momento determinado.

Asimismo, el Maestro Manuel Acosta Romero opina que la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: A) Elementos Personales; B) Elementos Patrimoniales; C) Estructura Jurídica y D) Procedimientos Técnicos".<sup>26</sup>

Para el Maestro Gabino Fraga, la Administración Pública, desde el punto de vista formal, "es la parte, quizá la más importante de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo.

---

<sup>25</sup> Báez Martínez Roberto, "Manual de Derecho Administrativo, Ed. Trillas, México 1990, pág. 27.

<sup>26</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 60

La administración Pública no tiene como tampoco la tiene ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia, sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado"<sup>27</sup>

La Organización Administrativa "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".<sup>28</sup>

Asimismo señala que: "La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública"<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>Fraga Gabino, Ob. Cit. pág 119

<sup>28</sup>Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Pág. 60

<sup>29</sup>Fraga Gabino, Ob. Cit. pág.119

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, ya que éstas últimas se refieren "La primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente".<sup>30</sup>

Por otro lado, tenemos, que como autoridad administrativa, el presidente es el jefe de la Administración Pública Federal, y tiene el rango más alto de la jerarquía administrativa, teniendo los poderes de decisión y mando necesarios para mantener la unidad de dicha Administración Pública.

De conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Los caracteres de un régimen presidencial son los siguientes, aunque básicamente se dan en un régimen parlamentario: a) El derecho de iniciativa de leyes que otorga al Presidente el artículo 71 fracción I, b) El fuero reconocido al jefe del Ejecutivo, que consigna el artículo 108 constitucional, según el cual podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, c) La existencia de Secretarios de Estado, ya que sin el refrendo de dichos funcionarios los actos del jefe máximo carecen de validez (artículos 90 y 92 constitucionales), d) La obligación de los Secretarios de Despacho de enterar al Congreso, al inicio de cada período de sesiones ordinarias, acerca de la situación que guardan sus respectivos ramos.

Por lo contrario, los siguientes elementos conforman el sistema Constitucional mexicano dentro del tipo de régimen presidencial: a) El presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno, sin que esta última titularidad la pueda asumir un ministro, como ocurre en el régimen parlamentario, b) El presidente de la República tiene el goce y ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se consideran actos del Presidente de la República, c) Los Secretarios de Estado no actúan en gabinete o Consejo de Ministros, solamente en casos de suspensión de garantías (art. 29

---

<sup>30</sup>Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Pág. 64



constitucional), se requiere la intervención del Consejo de Ministros, d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso, sólo al Presidente, e) Los Secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso, f) El Congreso no tiene, sino en casos especiales y por prescripción, la facultad de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecutivo".<sup>31</sup>

De conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuerpo de leyes que tiene como fin establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la estructura de la misma, jerárquicamente se compone de la siguiente forma: a) Presidente de la República, b) Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, c) Departamentos de Estado o Administrativos, d) Procuraduría General de la República, e) Gobierno o Administración Pública del Distrito Federal, f) Desconcentración Administrativa, g) Organismos Intermedios, h) Descentralización Administrativa, i) Empresas Públicas, j) Sociedades Mercantiles Estatales y k) Fideicomisos Públicos.

Asimismo, de acuerdo al Derecho Constitucional, existen tres niveles de gobierno, conforme a lo siguiente a) Presidente de la República, b) Secretarios y Secretarías de Estado, c) Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento, d) Gobierno del Distrito Federal, e) Procuraduría General de la República y Procurador, f) Organismos Desconcentrados, g) Organismos Descentralizados, h) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles Estatales, e i) Fideicomisos Públicos. Dicho nivel es **FEDERAL**.

El nivel **LOCAL**, lo constituye: a) Gobernador, b) Secretario General de Gobierno, c) Oficial Mayor, d) Tesorero, e) Procurador de Justicia y Ministerio Público Local, f) Organismos Descentralizados, g) Organismos Desconcentrados, h) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado, e i) Fideicomisos Públicos.

A nivel **MUNICIPAL**, lo constituye: a) Ayuntamiento y Tesorero, b) Presidente Municipal, c) Síndico y Regidores por Materia, d) Tesorería

<sup>31</sup> Bález Martínez Roberto, Ob. Cit. págs. 65 y 66

Municipal, e) Organismos Descentralizados, f) Empresas Municipales y g) Fideicomisos Públicos Municipales.

En correlación con lo anteriormente señalado, enseguida detallaré en qué consisten cada una de las formas de organización administrativa.

A) **CENTRALIZACION.** "Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y de subordinación interna de los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría".<sup>32</sup>

De conformidad al artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación. En relación a dicha Disposición, el titular del poder ejecutivo mantiene la unidad y la coordinación entre los diferentes órganos que componen la centralización, mediante una relación de jerarquía, de conformidad a las facultades conferidas al mismo para el ejercicio de su cargo; así se establece un vínculo jurídico entre dichos órganos para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejerce por los titulares de los mismos.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia de acuerdo a su grado y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

---

<sup>32</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 66

Los poderes que implica la relación de jerarquía son: **Poder de Decisión.** El cual considera la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública; es ejecutada para resolver determinada situación. **Poder de Nombramiento.** Establece un vínculo en el Presidente y sus funcionarios. El Presidente tiene la facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos. **Poder de Vigilancia.** Consiste en la facultad de vigilar jurídica o materialmente a los subalternos para el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo del mismo. **Poder Disciplinario.** Se deriva de los poderes de vigilancia y revisión, trae como consecuencia una serie de medidas en virtud de incurrir en incumplimiento.

**Poder para resolver conflictos de competencia.-** Cuando existen conflictos de competencia entre los diversos órganos de estado, el presidente tiene la facultad de resolver a quién corresponde la competencia, por conducto de la Secretaría de Gobernación, de conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se define a la Centralización Administrativa al señalar que "Los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades..."<sup>33</sup> En tal virtud, podemos concluir que hay centralización administrativa, cuando exista un órgano jerárquicamente superior, mismo que ordena las decisiones fundamentales de los subalternos y que es el Presidente de la República.

Una vez analizados los diferentes conceptos que sobre la Administración Pública tienen algunos ilustres maestros doctores en Derecho, expongo con todo respeto el concepto que tengo al respecto, definiéndola como: Conjunto de organismos creados para el apoyo del poder ejecutivo, los cuales se integran conforme a los Decretos o Leyes correspondientes, para la prestación de los Servicios Públicos.

---

<sup>33</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 89

**B) DESCONCENTRACION.** Es costumbre hablar de las mismas indistintamente, sin embargo las diferencias básicas son:

### **DESCONCENTRACION**

1. Organó inferior subordinado a una Secretaría.
2. No cuenta con personalidad Jurídica
3. No cuenta con patrimonio propio
4. Posee facultades limitadas.

### **DESCENTRALIZACION**

1. Organó que depende directamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

Para el maestro Gabino Fraga, la Desconcentración Administrativa consiste en delegar facultades de decisión en algunos órganos de la Administración, los cuales, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores.

En opinión del Licenciado Enrique Sayagues Lazo la Desconcentración Administrativa, es la transferencia, a favor de un órgano inferior o agente de la Administración Central, de una competencia exclusiva o de un poder de trámite o de decisión, ejercido por los órganos superiores, la cual disminuye relativamente la vinculación jerárquicamente y de subordinación.

La diferencia básica entre descentralización y desconcentración, se basa, en que ésta última, se ubica dentro del centralismo y consiste en delegar facultades del ente desconcentrador en los institutos desconcentrados, y así: el órgano central se desahoga sin romper el vínculo jerárquico que lo liga con los órganos desconcentrados.

"El autor Juan Luis de la Ballina, al respecto dice que, la desconcentración es aquél principio jurídico de organización administrativa, en

virtud del cual se confiere un carácter exclusivo o una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".<sup>34</sup>

Considera que es necesario los siguientes presupuestos:

A) La atribución de manera exclusiva de una competencia.

B) Un órgano al que se le delegue dicha competencia, el cual no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que debe estar encuadrado dentro de ella.

C) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le corresponde.

Estos órganos realizan básicamente actividades de carácter técnico y su función precisa de una mayor independencia.

Los caracteres de la desconcentración administrativa son:

A) Conformar una modalidad ubicada dentro de la centralización administrativa.

B) Atenuar la relación jerárquica.

C) Carecer de autonomía económica.

D) Gozar de autonomía técnica, que en última instancia constituye la verdadera justificación de la desconcentración.

E) Ejercer competencia, la cual está comprendida dentro de la que es atribuida al gobierno federal junto con la delegación de funciones, el órgano desconcentrado absorbe parte de la competencia del órgano superior delegante, para poder realizar mejor sus responsabilidades.

---

<sup>34</sup> Bález Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 73

F) El ejercicio de facultades exclusivas del órgano desconcentrado no es obstáculo para que las relaciones entre éste y el poder central sean directas.

G) El órgano descentralizador está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos descentralizados, a fin de mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado está a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la institución que lo crea.

### C) DESCENTRALIZACION

"Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía".<sup>35</sup>

También se considera que la descentralización administrativa, "Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público".<sup>36</sup>

Hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización política y la descentralización administrativa, la primera se relaciona a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas, que se refiere a los Estados de la Federación y los Municipios; y la descentralización administrativa existe con la creación de organismos con las características mencionadas.

La descentralización política corresponde a la forma de estado o forma de gobierno, y, la administrativa exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

La descentralización tiene las siguientes características: 1º) "El organismo descentralizado desprendido del centro o creado fuera de él, tiene un

<sup>35</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 201

<sup>36</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 180

poder de autodeterminación directa. 2º) El organismo descentralizado, por desprenderse del Estado, ejerce funciones propias del Estado y esto constituye su elemento característico. 3º) Se trata de organismos que son administración "indirecta" del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino personas jurídicas públicas creadas por el propio Estado. 4º) Tienen un estatuto legal para los funcionarios encargados, por lo que puede afirmarse que la intervención del Estado en el poder de nombramiento del personal superior sufre modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario. 5º) Por la razón de funcionamiento, el organismo descentralizado se le dota de una personalidad jurídica propia. La personalidad distinta de la del Estado, se considera necesaria, ya que por realizar sus actividades dentro de un régimen jurídico los organismos públicos tienen derechos y adquieren obligaciones. 6º) Cuentan con un patrimonio propio en cuanto que la empresa dispone de él para la mejor consecución de los fines que le han atribuido. 7º) Tienen órganos de dirección, administración y representación. 8º) El organismo descentralizado obedece a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y precisa para su existencia de un servicio público de orden técnico. 9º) Requieren esos órganos de una autonomía técnica, la cual consiste en que no deben quedar sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en un principio se aplican a los servicios centralizados. 10º) Tienen objeto y un régimen fiscal. 11º) El organismo descentralizado, a su vez puede crear dentro de él una "desconcentración", distribuyendo oficinas, distritos, agencias, etc... en diversos puntos del país".<sup>37</sup>

La mayoría de los estudiosos del Derecho Administrativo coinciden en que hay tres tipos de descentralización y que éstas son: por Región, por Colaboración y por Servicio. Se les define: por **REGION**: "Consiste en el establecimiento de una organización administrativa, cuyo fin es manejar los intereses colectivos de la población radicada en determinada circunscripción territorial".<sup>38</sup>

<sup>37</sup>Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal, Colección "Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B) Bibliográfica N° 5, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, pág. 208

<sup>38</sup>Báez Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 85.

En este supuesto se encuentra el Municipio, de conformidad al artículo 115 constitucional, que señala: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre... El cual será investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales".<sup>39</sup>

Descentralización por **COLABORACION**: Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa. Se caracteriza por el ejercicio de una actividad de interés público y el ejercicio de la mencionada actividad por una organización privada. Este tipo de organización, no se utiliza en México.

Descentralización por **SERVICIO**: "Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos".<sup>40</sup>

Asimismo se le considera "Un medio o forma que a partir del Derecho Administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación específica".<sup>41</sup>

Para que exista este tipo de descentralización, se requiere: a) La existencia de un servicio público de carácter técnico, b) Estatuto Legal para los funcionarios encargados de dicho servicio, c) Participación de funcionarios técnicos en la Dirección del Servicio, d) Control de gobierno ejercitado mediante la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado y e) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En congruencia con todo lo antes expuesto y para tener un panorama más claro de cómo está integrada actualmente la Administración

<sup>39</sup> Fraga Gabino, Ob. cit. pág. 209

<sup>40</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. págs. 607 y 608

<sup>41</sup> Báez Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 87



**Pública Federal tomó como base las disposiciones que al respecto señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su artículo 1º menciona que la misma se integra de la siguiente manera: Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.**

**Conforma la Administración Pública Centralizada: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.**

**Asimismo, la Administración Pública Paraestatal la integran: a) Los organismos descentralizados, b) Las empresas de participación estatal, c) Las Instituciones Nacionales de Crédito, d) Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, e) Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y f) Los fideicomisos.**

**Al respecto, el artículo 2º de la Ley en mención, señala: En el ejercicio de sus atribuciones y para el Despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada: a) Secretarías de Estado, b) Departamentos Administrativos.**

**Al respecto, dicho ordenamiento dispone que, los órganos que integran la Administración Pública Paraestatal ejercerán funciones para el despacho de los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones.**

**Actualmente la Administración Pública Centralizada está conformada por las siguientes Secretarías, de conformidad al artículo 26 de la Ley en cita: a) Secretaría de Gobernación, b) Secretaría de Relaciones Exteriores, c) Secretaría de la Defensa Nacional, d) Secretaría de Marina, e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, f) Secretaría de Desarrollo Social, g) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, h) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, i) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, j) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, l) Secretaría de Educación Pública, m) Secretaría de Salud, n) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o) Secretaría**

de la Reforma Agraria; p) Secretaría de Turismo, q) Secretaría de Pesca y r) Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 46 de la Ley antes mencionada; señala a las Empresas de Participación Estatal, como:

Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares de Crédito; así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan alguno o varios requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para votar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Los fideicomisos mencionados en el artículo 3º fracción III de la Ley en cita, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En dichos fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

## **II.III. ACTO JURIDICO**

La manifestación de la voluntad del hombre reviste gran importancia dentro del contexto de la vida humana, en virtud de que del ejercicio de la misma se derivan determinadas consecuencias jurídicas.

Para el estudio de tan importante concepto, es necesario analizar primeramente al hecho jurídico, el cual la doctrina francesa considera "Aquél acontecimiento natural o del hombre que origina consecuencias de Derecho".<sup>42</sup>

En este entendido, se considera que, cuando se realizan acontecimientos sin la intención de producir consecuencias jurídicas, estaremos en presencia de lo que la doctrina señala como hechos jurídicos.

Los acontecimientos naturales como consecuencias jurídicas son: NACIMIENTO, a un individuo se le tiene por nacido para el Derecho Civil, desde el momento en que es concebido, instante en que entra bajo la protección de la Ley. MUERTE, es cuando una persona pierde su capacidad jurídica, acreditándose con el acta de defunción. ACCESION NATURAL DE INMUEBLES, "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente, este Derecho se llama Accesión".<sup>43</sup> También se le conoce como: "La incrementación natural del territorio por el agregado lento y gradual de partículas".<sup>44</sup> Como se puede apreciar en estos conceptos, no interviene la voluntad del hombre, sin embargo sí producen consecuencias jurídicas.

Los hechos jurídicos se clasifican en: LICITOS: entre los que encontramos: la gestión de negocios, que de conformidad al Art. 1896 del Código Civil en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se considera: "El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un

<sup>42</sup> Rojas Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil". Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición. México 1977, pág. 116.

<sup>43</sup> Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, D.O. del 26 de Marzo de 1928, Art. 886.

<sup>44</sup> Sepúlveda César, "Derecho Internacional", Ed. Porrúa, S.A., 9a. edición, México 1978, pág. 220.

asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio". De acuerdo a esto, se realiza un acto sin que exista obligación y sin la intención de producir consecuencias jurídicas. **ILICITOS**: A los que se les puede subdividir en Penales, aquéllos en los que se comete un delito, entendiéndose: "El acto u omisión que sancionan las leyes penales".<sup>45</sup> En este supuesto no interviene la voluntad de realizarlo y sin embargo trae consecuencias jurídicas, a estos delitos se les denomina imprudenciales. **Civiles**, a los cuales se les considera: "La realización de un hecho o su omisión, sin ánimo de dañar, no obstante, por la imprevisión, negligencia, falta de reflexión o de cuidado, el daño se produce".<sup>46</sup> En dichos hechos, interviene el hombre, pero su voluntad es ajena a las consecuencias jurídicas que produce su actuación, en tal virtud, se convierte en sujeto de obligación.

Existen diversas definiciones en torno a este concepto, se le considera como "Una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de Derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico".<sup>47</sup> También se le conceptúa como: "La manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación de Derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad".<sup>48</sup>

Por lo anteriormente señalado, se puede concluir que el acto jurídico, se realiza con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas que trae. La voluntad de los particulares no puede modificar o alterar la Ley sólo se puede renunciar a sus derechos privados que no alteren el interés público y que no perjudiquen a terceros. El artículo 10 de nuestro Código Civil menciona "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario". Podemos afirmar que debido al orden de derecho que

<sup>45</sup> Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, D.O. del 14 de agosto de 1931. Art. 7°.

<sup>46</sup> Gutiérrez y González Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Ed. Cajica, S.A., 5a. Edición rectificad y adicionada, Puebla 1978, pág. 455

<sup>44</sup> Rojas Villegas Rafael, Ob. Cit. pág. 115.

<sup>48</sup> Gutiérrez y González Ernesto, Ob. Cit. pág. 124.

imperera en esta Ciudad ninguna actividad sea voluntaria o involuntaria, deja de producir consecuencias jurídicas. Precisamente la diferencia entre hecho jurídico y acto jurídico, es la manifestación de la voluntad externada con intención de producir consecuencias de Derecho.

El acto jurídico se puede clasificar en: Unilaterales, que de conformidad al artículo 1860 del Código Civil en mención "El hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio, obliga al dueño a sostener su ofrecimiento". Bilaterales o Plurilaterales: El cual infiere la voluntad de dos o más personas, por ejemplo: la celebración de un contrato; al respecto el cuerpo normativo en mención señala en su artículo 1792 "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones". Asimismo el artículo 1793 del mismo Código, dispone: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

Para que el acto jurídico sea perfecto, se necesitan elementos de existencia y validez. Los elementos de existencia son: Manifestación de la voluntad, puede ser expresa o tácita y tener por objeto producir consecuencias jurídicas. Doctrinalmente existen dos tipos de objeto: El directo, que consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones y el indirecto que consiste en la transmisión del objeto material. Cuando falta uno de estos elementos, del acto es inexistente. Los elementos de validez son: Tener un fin, motivo, objeto y condición lícitos, ya que dichos elementos son de vital importancia y la falta de uno produce su nulidad absoluta; la voluntad debe expresarse en los términos que señala la Ley; debe ser sin vicio alguno; como error, dolo, lesión o violencia; asimismo la voluntad debe ser libre y cierta, y que exista capacidad de ejercicio. En el supuesto de que no se dieran alguno de estos elementos, se produciría una nulidad relativa y puede perfeccionarse cuando desaparezca la omisión que se diera.

## **II.IV. ACTO ADMINISTRATIVO**

El acto administrativo refleja la función administrativa que realiza el Estado, y tiene ciertas características que lo distinguen de los otros actos civiles, penales, laborales o mercantiles. Reviste una gran importancia dentro de la Administración Pública, ya que es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

Nuestra Administración Pública se constituye por las siguientes fuentes: **Constitucional**: la cual tiene su fundamento en los artículos 80 al 93 de la propia Constitución. **Legislativa**: las leyes federales, estatales y los tratados internacionales, cuyo origen es el artículo 133 de la Constitución. **Judicial**: formada por la jurisprudencia de los Tribunales Federales y Administrativos en los términos del artículo 94 constitucional. Así como de los reglamentos administrativos, oficios, circulares y acuerdos de observancia obligatoria; por lo que toda actividad administrativa se manifiesta a través de actos administrativos que afectan, modifican o constituyen derechos y obligaciones para los gobernados sujetos al orden jurídico nacional.

La función administrativa se manifiesta a través de: Actos materiales: "Son aquéllos que no producen ningún efecto de Derecho, ni se ligan como antecedente jurídico a los actos administrativos".<sup>49</sup> Hechos de Administración: éstos no producen ningún efecto de Derecho.

En opinión del Maestro Miguel Acosta Romero, el acto administrativo "Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es básicamente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 269

<sup>50</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 299

Los autores, al respecto difieren en sus definiciones; señalando "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

<sup>51</sup> Asimismo "El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general". <sup>52</sup>

En general, de las definiciones en mención se concluye, que el acto administrativo se presenta cuando se afecta la esfera jurídica del gobernado al ejecutar dicho acto.

El acto administrativo tiene las características siguientes: a) es un acto de derecho público, b) es una decisión ejecutoria, c) emana de una autoridad administrativa, d) es unilateral y concreta, e) crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, y f) sirve para satisfacer el interés general.

La clasificación de los actos administrativos, se efectúa de acuerdo a diversos criterios, a saber:

A) Por la naturaleza misma de los actos, se clasifican en: Actos Materiales y Actos Jurídicos. Los primeros son los que no producen ningún efecto de Derecho y los segundos sí producen consecuencias jurídicas.

B) Por las voluntades que intervienen: Acto simple.- Formado por una sola voluntad, de la administración pública. Acto complejo.- Que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración, por

---

<sup>51</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 266

<sup>52</sup> Báez Martínez Roberto, Ob. cit. pág. 104

**ejemplo; los actos del Presidente de la República, que, en los términos del artículo 92 de la Constitución, requieren el refrendo de un Secretario de Estado. También aquellos actos colectivos en que es necesaria la concurrencia de varias Secretarías de Estado para formar un sólo acto, como es el caso de un Acuerdo Presidencial que afecta a diversos ramos de la Administración Pública y que, por lo mismo, exige el refrendo de todos los Secretarios de Estado encargados de cada uno de esos ramos.**

**Acto Colegial.- El que emana de un órgano único de la Administración constituido por varios miembros, por ejemplo, de los actos emanados de los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa. Hay diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola:**

**Acto Unión.- Intervienen diferentes voluntades, su finalidad es diferente, da nacimiento a una situación jurídica individual, como ejemplo es el nombramiento de un servidor público.<sup>33</sup>**

**C) Por la relación que guardan dichas voluntades son: Acto obligatorio regulado o vinculado.- "Que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En este acto, la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente, sino también si ésta debe actuar y cómo ha de hacerlo, y establece las condiciones de la actividad administrativa a modo de no dejar margen a diversas resoluciones que surgirían según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.**

**Este tipo de acto también recibe el nombre de Acto Ministerial".<sup>34</sup>**

**Acto Discrecional.- "Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para que decida si debe obrar o**

---

<sup>33</sup> Bález Martínez Roberto, Ob. cit. pág. 106

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 106



abstenerse, o en qué momento debe obrar o cómo ha de hacerlo, o en fin, qué contenido dará a su actuación".<sup>55</sup>

D) Por el Radio de Aplicación del Acto.- Es acto Interno. Es el que norma internamente los actos y procedimientos administrativos, por ejemplo: Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, Reglamento Interno de Trabajadores de Confianza; generalmente comprenden medidas de orden y disciplina. Acto Externo.- A través de ellos se ejecutan las actividades propias del Estado, o sea las relativas a prestar servicios a su cargo, las de mantenimiento y conservación del orden público, actividades de ordenamiento y control de acciones de los particulares y gestión directa.

E) Por su contenido y efectos jurídicos en razón de su finalidad, son: Actos preliminares y de procedimiento, decisiones o resoluciones y Actos de ejecución. Son todos aquéllos necesarios para la realización de las funciones de la Administración Pública, como garantía de los particulares, se establecen normas legales en el procedimiento administrativo como lo son los recursos. Si el acto administrativo fuese confirmado, el agraviado puede acudir a la vía jurisdiccional procedente, que se resolverá por una sentencia, misma que puede modificar o confirmar e incluso dejar sin consecuencia el acto ejecutivo.

De ejecución.- Como consecuencia del poder de imperio y tienden a hacer valer las resoluciones y decisiones administrativas.

F) Por razón de su contenido son.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares: actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica y Actos que hacen constar existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de los primeros, se encuentran: los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones y las concesiones .

---

<sup>55</sup> Bález Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 106

Los actos administrativos de admisión son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, ejemplo: el ingreso a instituciones públicas de enseñanza.

Los actos de aprobación. "Son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos". <sup>56</sup> Licencia, permiso y autorización, "La primera, se le conoce como la facultad que otorga el poder público para hacer algo. El segundo, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo. La diferencia fundamental entre la primera y la segunda figura, radica en que la primera es dada por el poder público y la segunda puede ser o no dada por éste. La tercera, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta".<sup>57</sup>

**Concesiones Administrativas.-** Las que se otorgan sobre bienes de dominio público, no crean derechos reales; sólo otorgan frente a la administración, sin perjuicio a terceros, el realizar usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo a la Ley. La nulidad de las concesiones opera retroactivamente y podrá decretarse por causa de utilidad pública o interés público, mediante la indemnización. **LIMITAN LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES:** Ordenes Administrativas: "Imponen a los particulares una obligación de dar o hacer, llamándose según el caso mandato o prohibición". <sup>58</sup> Expropiación por causa de utilidad pública: "Constituye un acto por medio del cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad, a partir de ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se otorga por la privación de su propiedad". <sup>59</sup> Sanciones y actos de ejecución: "Son aquéllos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre particulares que se nieguen a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

---

<sup>56</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 241

<sup>57</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 408

<sup>58</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 282

<sup>59</sup> Báez Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 108

Hay otros actos, los cuales consisten en Inscripción que hace la autoridad administrativa de bienes o cualidades de personas o bienes, ejemplo: catastro, padrones, etc. Asimismo, la administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a ciertas situaciones de la vida civil de las personas, como registro civil, de propiedad, de comercio, etc.

### **ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Formalmente, se considera que el acto administrativo es el realizado de manera legítima por la Administración Pública. Para la formación del mismo existen elementos de fondo y forma.

**FONDO.** a) Manifestación de la voluntad, b) Objeto, c) Motivo, d) Fin y e) Forma.

**Sujeto:** Siempre es un órgano de la Administración Pública.  
**Voluntad:** Es la manifestación externa de la voluntad del órgano administrativo para la realización de un acto. Debe ser espontánea y libre; dentro de las facultades del órgano; no tener vicio por error, dolo, violencia, etc. expresarse en los términos de ley. **Objeto:** Es el interés o utilidad pública, por lo que debe ser: Determinado o determinable; posible y estar en el comercio, y lícito, debe ser posible física y jurídicamente, y realizado dentro de las facultades que otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite. **Motivo:** El cual provoca el acto administrativo y su fundamentación.

**FORMA.** "En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la ley señala como necesarios, para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. Tiene el carácter de solemnidad, por lo que es de forma escrita y llega a ser una garantía para el particular, cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o la imposición de una obligación".<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 288

## **II.V. CONCEPTO DE OBRA PUBLICA**

Se conocen diversos conceptos de lo que es obra pública. De acuerdo a la doctrina francesa, se le daba un significado relacionado al de servicio público y lo entendían únicamente sobre Bienes Inmuebles, ya que si se trataba de bienes muebles, se consideraba Suministro.

El Maestro Andrés Serra Rojas, considera al servicio público como una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público. En este entendido, se deduce que "El servicio público, es: a) Técnico: es decir, para ejercerlo se necesitan conocimientos universitarios, y por excepciones de forma autodidáctica, b) Continuo: puesto que las necesidades del pueblo son continuas, c) Regular: porque las necesidades que satisface lo son también, d) General: porque se presta a toda la comunidad sin excepción de persona alguna".<sup>61</sup>

El servicio público obtuvo su propia autonomía administrativa: reglamentándose por separado a la obra pública y los servicios públicos.

Algunos autores definen a la obra pública como: "Toda construcción integral y reparación realizada sea por la administración pública, sea por concesionarios sobre cosas inmuebles o muebles, directa o indirectamente afectados al uso público".<sup>62</sup> "Toda construcción integral o reparación, realizada por contratistas o directamente por la administración pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público".<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Bález Martínez Roberto, Ob. Cit. pág. 132

<sup>62</sup> Bileta Rafael "Derecho Administrativo", 5a. Edición, Buenos Aires, Argentina, pág. 349

<sup>63</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 422

Ambas definiciones coincidían, mencionando que la obra pública se realizaba tanto en bienes muebles como en inmuebles. En la doctrina francesa se consideraba obra pública, sólo cuando se realizaba en bienes inmuebles.

También se le consideraba como: "Una cosa hecha o producida por el Estado, o a su nombre, sobre un inmueble determinado, con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general".<sup>64</sup>

De lo anterior se concluye, que las obras públicas sólo se pueden realizar sobre un bien inmueble. Asimismo sólo existirá ésta cuando sea ordenada por cualquiera de los órganos de la Administración Pública constituyendo éste su elemento subjetivo y que a su vez sea destinada a un fin público, lo que forma su elemento objetivo.

En este contexto, un concepto legal de la obra pública, lo da la Ley de Obras Públicas publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1980, la cual señala en su artículo 2º. "Para todos los efectos de esta Ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley.

Quedan comprendidos:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, y

<sup>64</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 472, Tomo II

### III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias o entidades conforme a lo pactado en los contratos de obra, se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva".<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ley de Obras Públicas, publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1980, Art. 2º., Ed. Porrúa, S.A. México, 1992.

## **II.VI. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE LA OBRA PÚBLICA**

La obra pública tiene su origen desde la antigüedad, sin embargo, constitucionalmente en México la regulación de la misma data desde 1917.

Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto, éste no contenía disposición alguna que regulara al respecto, sino que fue la Comisión de la Constitución la que propuso su adición, presentándose y discutiéndose como artículo 131 Bis que señalaba: "Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de Obras Públicas, serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".<sup>66</sup>

Ya en la 61a. Sesión del Congreso Constituyente, celebrada el 25 de enero de 1917, se había expresado que "... Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando fraudes y favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen".<sup>67</sup>

"En la 64a, Sesión del Congreso Constituyente, se discutió esta iniciativa, la que posteriormente fue aprobada constituyendo no el artículo 131 Bis, que tentativamente se le había asignado, sino el artículo 134, una vez ajustada la numeración del articulado de la nueva Carta fundamental".<sup>68</sup>

Sin embargo dicho precepto no se aplicó inmediatamente, en virtud de que no existía una adecuada Ley Reglamentaria. Las obras públicas fueron reguladas por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos que contemplaban los programas de inversión del sector público.

<sup>66</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente, 64a. Sesión Ordinaria, del 27 de enero de 1917, II, núm. 77, Imprenta de la Cámara de Diputados, págs. 725, 731, 732, 739 y 740.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 671

<sup>68</sup> Canales Arenas Jorge Ricardo, "El contrato de obra pública", Ed. Trillas, México, 1990, pág. 68

El Maestro Alfonso Nava Negrete, afirmaba antes de la Reforma de 1982 a la Constitución, que el artículo 134 Constitucional no tenía Ley Reglamentaria, y que cumplían dicho papel, la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 1936, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966 y la Ley de Obras Públicas de 1981.

Por Decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, se reformó el artículo 134 Constitucional, quedando como sigue:

Art. 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinadas las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

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

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

Dicha reforma surgió respondiendo a la necesidad de ajustarla a la Ley de Obras Públicas vigente desde 1981 y para que toda contratación que la



Administración Pública Federal y el Distrito Federal, se apegara a dichos términos.

Comenta el Autor Jorge Canals Arenas, que respecto a dicha reforma, el Maestro Eduardo Andrade Sánchez define algunos conceptos que contenía el nuevo texto del artículo 134:

"Eficacia se entiende como la obtención del resultado práctico deseado, existiendo una vinculación entre eficacia y eficiencia. Honradez, atendiendo a la denominada renovación moral, se entiende como el evitar la corrupción y el cumplir escrupulosamente los deberes profesionales, actuando rectamente los servidores públicos. La idoneidad del gasto se refiere a la adecuación del empleo de los recursos económicos que se administran, con los objetivos que se persiguen".<sup>69</sup>

El segundo párrafo de dicho artículo amplía el concepto original, abarcando todos los tipos de contrato que realice la Administración Pública Federal.

Algunas leyes que pretenden reglamentar el artículo 134 Constitucional son:

La Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y la Ley General de Bienes Nacionales. Ambas con sus respectivos reglamentos.

Desde 1917 hasta la Iniciativa de Ley de Obras Públicas de 1980, no existió ninguna ley que previniera la planeación de la obra pública y que fuera eficaz reguladora del artículo 134 Constitucional. "Es hasta la administración del Presidente José López Portillo, después de casi 64 largos años de estar vigente el dispositivo Constitucional, cuando se requiere prever legislativamente la planeación de la obra pública a través de un instrumento

---

<sup>69</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, Ob. Cit. pág. 69

eficaz, no sólo en la legislación supuestamente reglamentaria, sino además dentro de todo un marco jurídico, social, económico y político".<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, Ob. Cit. pág. 81

### III.1 COMISION INTERSECRETARIAL DE LA OBRA PUBLICA

"Las Comisiones Intersecretariales, según criterio del maestro Acosta Romero: "Son organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios Secretarios de Estados, o jefes de departamento, o directores o gerentes de organismos descentralizados, o empresas de Estado, o representantes de ellas".<sup>71</sup>

De conformidad al artículo 6º de la Ley de Obras Públicas, se prevé que será el propio Ejecutivo Federal quien aplique dicha Ley por conducto de la Secretaría, entendiéndose que se trata de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan a otras Dependencias; por lo que dicha Secretaría, previa opinión de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, expedirá las disposiciones administrativas que en la aplicación de la Ley deban observarse en la contratación y ejecución de las obras públicas.

Asimismo el artículo 11 de la Ley de Obras Públicas señala la creación de dicha Comisión, como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la Ley. Su función será de conformidad al Reglamento Interior de la misma: Elaborar los estudios y emitir las opiniones relacionadas con la problemática de la obra pública. Respecto a su función, considero inaplicable la palabra "problemática", en virtud de que da pauta a entender que se trata de la existencia de problemas, infiriendo que, su fin es resolver dudas o situaciones inciertas; y en este caso el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para aplicar dicha Ley, por lo que pienso que el Ejecutivo no le presentará a la Comisión de referencia un documento, con el objeto de precisamente resolver un problema, sino para que aquélla emita su opinión o elabore algún estudio independiente. En este entendido, desde mi punto de vista, sería impropio la palabra "problemática".

---

<sup>71</sup>Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de la Obra Pública, publicado en el D.O. el día 8 de julio de 1961.

## **COMISION INTERSECRETARIAL DE LA OBRA PUBLICA**

La Comisión será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y siete Secretarios de Estado, de conformidad a lo siguiente:

### **TITULARES**

### **S U P L E N T E**

-Hacienda y Crédito Público	Subsecretario
-Contraloría General de la Federación	"
-Energía, Minas e Industria Paraestatal	"
-Comercio y Fomento Industrial	"
-Agricultura y Recursos Hidráulicos	"
-Comunicaciones y Transportes	"
-Desarrollo Social	"
-Departamento del Distrito Federal	Secretario General del Departamento del Distrito Federal

Los cuales serán miembros permanentes y tendrán calidad de miembros propietarios, designarán a un suplente, que será el subsecretario o el secretario general del Departamento del Distrito Federal, cuyas atribuciones, de acuerdo a su Reglamento Interior, serán en materia de Obras Públicas.

Las atribuciones de la Comisión, de conformidad al artículo 4° de su Reglamento Interior son entre otras:

Art. 4°. "Son atribuciones de la Comisión:

I. Proponer lineamientos para que los programas de obra pública de las dependencias y entidades, se sujeten a las políticas y prioridades

señaladas en los planes que elabore el Ejecutivo Federal a nivel nacional, sectorial y regional, a corto, mediano y largo plazo;

II. Proponer lineamientos para que la ejecución de los programas y presupuestos de la obra pública de las dependencias y entidades se ajusten a lo establecido en la Ley de Obras Públicas y su Reglamento;

III. Proponer los procedimientos de coordinación e información de todas las dependencias y entidades, así como de los estados y municipios que intervienen en la realización de obras públicas de la administración pública federal, en sus fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las mismas;

IV. Sugerir los procedimientos de coordinación y consulta entre los sectores públicos, social y privado, para la realización de la obra pública y su problemática;

V. Realizar estudios sobre disposiciones administrativas a las etapas que integran la obra pública y los servicios relacionados con la misma;...

XI. Proponer reformas a las disposiciones legales, en relación con la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición o control de la obra pública, cuando ello resulte necesario;...

XIV. Las demás que le otorguen este ordenamiento y otras disposiciones aplicables sobre la materia".<sup>72</sup>

Conforme al artículo 5º del Reglamento Interior de dicho órgano, corresponde al Presidente, entre otras: a) Representar a la Comisión y presidir las sesiones, b) Proponer a la Comisión el nombramiento del secretariado técnico, c) Dirigir los debates de las sesiones, someter a votación los asuntos de las sesiones y autorizar las actas de las mismas, d) Turnar a las subcomisiones y a los grupos de trabajo los asuntos de la competencia de éstos por conducto del secretariado técnico.

La Comisión contará con un secretariado, integrado por personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones, previstas en el artículo 7º del Reglamento en mención, entre otras, serán: a) recabar la información y establecer los sistemas necesarios para la elaboración del

<sup>72</sup>Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de la Obra Pública, publicado en el D.O. el día 8 de julio de 1981.

anteproyecto anual de actividades, b) elaborar el anteproyecto del programa anual de actividades, c) preparar los proyectos de resolución de las consultas que se formulen a la Comisión, para someterlos a su consideración, d) integrar los estudios que realicen las subcomisiones y grupos de trabajo y e) remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los acuerdos, estudios y proposiciones sobre sistemas, procedimientos, metodologías, bases, lineamientos y demás documentos que sirvan de base para la expedición de las disposiciones administrativas correspondientes.

En relación a las subcomisiones y grupos de trabajo, el Reglamento de referencia, menciona que el acuerdo que establezca su creación, deberá señalar expresamente el asunto o asuntos a cuyo estudio y solución deberán abocarse, así como las dependencias, entidades e instituciones que los integrarán y los responsables de su coordinación, marcando los lineamientos para su adecuado funcionamiento.

De esta manera, se tiene una mayor precisión sobre los asuntos que se les encomienda a cada subcomisión y se tiene un mejor control sobre la coordinación de los trabajos a desarrollar, obteniendo un buen resultado. La Comisión conocerá de nombre y cargo del personal que integrará dichas comisiones.

En el desarrollo de los estudios bajo su responsabilidad, presentarán sus programas de actividades a la propia Comisión, para que ésta lo conozca y vigile el seguimiento del mismo; también las subcomisiones informarán del avance de sus estudios y en su oportunidad, los presentarán en ponencias para su discusión y en su caso, aprobación.

El Reglamento Interior de referencia previene la integración de una subcomisión técnica permanente, cuya función será: analizar y proponer soluciones sobre las normas para contratación y ejecución de obras públicas. Esta subcomisión será coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y será integrada por representantes de las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Educación Pública; Pesca; Departamento del Distrito

Federal; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

Las Secretarías antes mencionadas y el Departamento del Distrito Federal, contarán con la asesoría de los organismos constructores que estimen conveniente.

De conformidad al artículo 21 del instrumento legal que regula a la Comisión en comento, los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos de los sectores sociales y privados, designarán a sus representantes ante dicha subcomisión; quienes serán el subsecretario o funcionario de jerarquía equivalente.

Serán facultades de la subcomisión técnica permanente, en términos del artículo 23 del Reglamento Interior antes señalado, entre otras, las siguientes:

- I. Proponer las normas administrativas y técnicas para la contratación y ejecución de las obras públicas;
- II. Formular los lineamientos y normas para los trabajos de conservación y mantenimiento de la obra pública que realizan las dependencias y entidades;
- III. Proponer estudios sobre aspectos técnicos, así como los climáticos, ambientales y geográficos, involucrados en la obra pública;
- IV. Formular las normas generales de construcción, así como los conceptos de obra;...
- VII. Las demás que determine la Comisión.

Asimismo, la subcomisión técnica permanente contará con un coordinador, mismo que será designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y desarrollará, entre otras funciones: "Presentar los programas de trabajo y respecto de los estudios que se encomienden a la subcomisión y fijar los plazos para la presentación de los mismos a la Comisión; Informar a la

Comisión del avance de los trabajos de la subcomisión y plantear los asuntos que se suscitan,"<sup>73</sup>

Se realizarán también sesiones ordinarias o extraordinarias, verificándose las primeras, una vez al mes y las segundas a propuesta del coordinador.

Señala el Reglamento en mención, que tendrán carácter honorario los cargos de representantes, propietarios y suplentes.

En cuanto a los recursos materiales que se requieran para realizar todas y cada una de las actividades derivadas de las funciones que menciona, conforme al Reglamento Interior, serán a cargo de los presupuesto asignados a las dependencias y entidades a que estén adscritos los funcionarios y empleados que intervengan.

---

<sup>73</sup>Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de la Obra Pública, publicado en el D.O. el día 8 de julio de 1981.



### **III.2. FACULTADES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene la facultad de auxiliar en el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, le corresponde el despacho de entre otros, los siguientes asuntos: de conformidad al artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

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

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal."<sup>74</sup>

De lo antes vertido, se puede apreciar la competencia que tiene la Secretaría en mención como dependencia del Poder Ejecutivo Federal en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin

<sup>74</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. del 29 de diciembre de 1976

embargo, considero que si bien es cierto que dicha Secretaría tiene a su cargo las funciones que le asignen otras leyes, reglamentos e instrumentos legales que en su caso correspondan, también es cierto que la Ley Orgánica antes citada, no señala expresamente la facultad para intervenir en los procedimientos para la adjudicación de contratos de obra pública, facultad que debería señalarse en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de que es ésta la que dispone las bases de la organización de dicha Administración y el despacho de los asuntos a cargo de las Dependencias integrantes de la misma; ya que al respecto sólo señala: "vigilar directamente, o través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: ... contratación de servicios de obra pública..."<sup>75</sup> y no como desde mi punto de vista debería mencionar específicamente, la facultad de intervenir, entendiendo por dicho concepto: "tomar parte en un asunto".<sup>76</sup> Es decir actuar directamente de la manera que se estime conveniente o de conformidad al requerimiento al caso concreto, en este caso, en el procedimiento para la adjudicación del contrato de obra pública.

De esta forma, el concepto vigilar significa "acción de observar, velar, cuidar muy bien".<sup>77</sup>

Por lo que, considerando que no es lo mismo vigilar que intervenir, pienso que la Ley de referencia, debería señalar expresamente lo siguiente:

Vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de:

Contratación de servicios de obra pública, así como intervenir en la forma que corresponda en el procedimiento de adjudicación de dichos servicios.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*

<sup>76</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, México, D. F., Pág. 588

<sup>77</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, Ob.Cit. pág. 1064.

En estos términos, estaría clara la facultad en comento, otorgada por el Ejecutivo Federal a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Correlativamente, la Ley de Obras Públicas, prevé en los artículos que enseguida se indican, la forma en que interviene la Contraloría en materia de obra pública, en la cual, desde mi punto de vista existen algunas omisiones respecto de la actuación de dicho órgano que más adelante expondré. Lo anterior, considerando la gran importancia que tiene esta Secretaría en la materia en estudio, cuya finalidad en última instancia es asegurar los intereses del Estado, desarrollando las funciones que la propia Ley le señala.

La competencia para vigilar y comprobar los criterios a que se refiere el artículo 6º de la Ley de la materia, está contenida en dicho precepto legal, en los siguientes términos:

Art. 6º. "Los titulares de las dependencias, incluidos los de las que, en los términos del artículo anterior, compete la aplicación de la Ley, serán responsables de que, en la adopción e instrumentación de los sistemas y procedimientos para la realización de las acciones, actos y contratos que deban llevar a cabo el cumplimiento de esta Ley, se observen los siguientes criterios:

I. Prever a la simplificación administrativa, reducción, agilización y transparencia de los procedimientos y trámites;

II. Ejecutar las acciones tendientes a descentralizar las funciones que realicen, con objeto de procurar que los trámites se lleven a cabo y resuelvan en los mismos lugares en que se originen las operaciones;

III. Promover la efectiva delegación de facultades en servidores públicos subalternos, empleando criterios de tasas porcentuales a cualquier otro que dinamice los topes o rangos que se establezcan en dicha delegación, a efecto de garantizar mayor oportunidad en la toma de decisiones y flexibilidad de referenciación en la atención de los asuntos, considerando monto en dinero, complejidad, ocasionalidad y mayor o menor vinculación con las prioridades nacionales de los mismos;

IV. Fortalecer la operación, estructura y niveles de decisión de sus órganos regionales, y

V. Racionalizar y simplificar las estructuras con que cuenten, a efecto de utilizar los recursos estrictamente indispensables para llevar a cabo sus operaciones.

La Contraloría vigilará y comprobará la aplicación de los criterios a que se refiere este artículo".<sup>78</sup>

En relación a dicho artículo, considero que el mismo debería señalar: asimismo, intervendrá de la forma que estime pertinente en todos los procedimientos de adjudicación de los contratos de obra que celebren los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De esta manera, se otorga la facultad expresa para intervenir en dichos procedimientos.

Confirmando la observación antes expuesta, el artículo 31 de la Ley en cita, señala:

Art. 31 "Las convocatorias, que podrán referirse a una o más obras, se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde se ejecutarán las obras y contendrán: ..."En el ejercicio de sus respectivas atribuciones la Contraloría y la dependencia coordinadora de sector, podrán intervenir en todo el proceso de adjudicación del contrato".

En este sentido, es claro que la Ley le otorga la facultad a la Contraloría para intervenir, pero con la característica de que, desde mi perspectiva lo dispone como una opción al señalar: "PODRAN" y no como considero, que tajantemente debería de señalar, que la misma "INTERVENDRA", a fin de que dicha atribución tenga el sentido de obligación de dicho órgano de intervenir en todos y cada uno de los procedimientos de adjudicación, ya que de lo contrario en la vigente Ley se está ante una alternativa o una opción, dando pauta a que en algunos

<sup>78</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, Artículo 6°.

procedimientos dicha Contraloría no intervenga en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, lo que considero una posible violación al procedimiento y al espíritu del propio Artículo 134 Constitucional, fundamento legal para que las adjudicaciones se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Lo anterior, en virtud de que se estaría en la posibilidad de adjudicar un contrato que no cumpliera legalmente con el procedimiento que al respecto ordena la Ley, lo que traería la nulidad del contrato por disposición de la misma, de conformidad a su artículo 72.

En este orden de ideas, también se contradice con los principios emitidos en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Obras Públicas, que al respecto señala: "En los procedimientos de adjudicación de las obras, se reproducirán los propósitos de legalidad, equidad, publicidad y transparencia que postula el texto Constitucional en que dichas disposiciones se fundan.

Los contratos de obra pública serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública. El procedimiento de adjudicación de los contratos que en la nueva Ley se desarrolla pretente, precisamente, la garantía y realización de los principios de probidad pública y de igualdad de los contratistas que se encuentran en la base de ese precepto constitucional."<sup>79</sup>

Por otro lado, el artículo 41 de la Ley en comento, señala la posibilidad de que las dependencias y entidades puedan modificar los contratos cuando ello no implique un incremento máximo del 25% del plazo o monto pactados, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto, esto es para el caso de que las condiciones pactadas originalmente, se vieran afectadas por causas supervenientes.

---

<sup>79</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Obras Públicas, del 27 de diciembre de 1980.

En este supuesto, se informará a la Contraloría en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere formalizado la modificación.

Considero conveniente que el aviso respectivo debería ser previo a la formalización de la modificación para que la Contraloría pueda verificar y opinar sobre los términos en que se formalice dicha modificación, a fin de que se convenga conforme a derecho, cubriendo siempre los intereses del Estado.

Cabe mencionar, que el convenio modificatorio forma parte del contrato licitado y adjudicado, por lo que, las modificaciones que resulten en el plazo o monto o las variaciones del proyecto, son parte de la misma obra

Lo anterior, de conformidad a los artículos que enseguida se indican del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal:

Art. 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Art. 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Art. 1794. Para la existencia del contrato se requiere:

I. Consentimiento

II. Objeto que pueda ser materia del contrato.

Art. 1795. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquéllas que deben revestir una forma establecida por la Ley. Desde que se perfeccionan, obligan a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la Ley.

Por lo que, la dependencia o entidad que celebre un convenio modificatorio de un contrato de obra pública, tendrá que justificar perfectamente la modificación y cubrir siempre los intereses del Estado.

El artículo 44 de la Ley de Obras Públicas se refiere a la obligación de las dependencias y entidades de hacer del conocimiento de la Contraloría, cuando se suspenda o rescinda un contrato de obra pública.

En este sentido, considero muy acertado dar aviso a dicho órgano para que éste opine al respecto o actúe de la manera que estime conveniente, conociendo las causas que dieron motivo a la rescisión, con el fin de analizar si las mismas son imputables al contratista o a la dependencia o entidad (en este caso a funcionarios públicos) y en ese supuesto, aplicar entre otras disposiciones, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, el artículo 47 de la Ley en cita, prevee los actos a realizar en los casos de terminación de los trabajos encomendados al contratista. El acto en sí consiste en la recepción de dichos trabajos, la cual se llevará a cabo dentro del plazo mencionado en el contrato respectivo; señala también que "La dependencia o entidad, si ésta última es de aquellas cuyos presupuestos se encuentran incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en el del Departamento del Distrito Federal o de las que reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, comunicará a la Contraloría la terminación de los trabajos e informará la fecha señalada para su recepción, a fin de que, si lo estima conveniente, nombre representantes que asistan al acto".

Considero pertinente, que en el último párrafo en mención, se debería ordenar la asistencia de la Contraloría en todos los actos de recepción de trabajos y no dejarlo a su libre decisión, ya que se corre el riesgo de que el funcionario que representa a la Contraloría, en el ejercicio de la facultad que la Ley le confiere, no estime pertinente enviar representante al acto de entrega-recepción de la obra y puede darse el caso excepcional, que ésta no cumpla con los requisitos de funcionalidad requeridos para tal efecto, independientemente de la obligación que tienen los contratistas de garantizar los vicios ocultos de las obras que entreguen, en términos de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley de Obras Públicas.

Asimismo, existe el riesgo de que en algunas obras, se dé el caso de que los servidores públicos en quienes esté a cargo la recepción de la obra, debido a la confianza que exista con el contratista, determinen la entrega-

recepción de los trabajos, sin verificar físicamente que los mismos cumplan con los requisitos de funcionalidad, lo que en un momento dado, constituiría un riesgo para los usuarios de la obra.

El artículo 56 de la Ley de Obras Públicas, previene la existencia de algunas excepciones en la contratación, sin llevar a cabo el procedimiento normal de licitación, las cuales versan en general: cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios; en casos de rescisión; cuando se requiera tecnología avanzada; cuando se trate de trabajos de conservación y mantenimiento y los trabajos requieran mano campesina.

Señalando el numeral en comento que: "...El titular de la dependencia, en un plazo que no excederá de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de iniciación de los trabajos, deberá informar de estos hechos a la Contraloría; las entidades, además, harán del conocimiento de tales hechos, en el mismo plazo, a sus órganos de gobierno."

En este sentido, considero correcta dicha previsión para que la Contraloría conozca la justificación o los motivos de la autoridad contratante, para optar por adjudicar un contrato sin realizar el procedimiento establecido en el artículo 30 de la Ley en cita; de esta forma, la Contraloría en el término concedido, analizará si la opción se encuadra en los supuestos a que hace referencia dicho numeral y de tener alguna objeción, lo hará saber a los funcionarios en quien esté delegada la función para adjudicar el contrato respectivo.

De conformidad al artículo 58 bis, se contempla el derecho que tienen los licitantes que hubieren participado en concursos de obra pública, para inconformarse por escrito ante la dependencia o entidad convocante ante la Contraloría, por actos que consideren ilegales.

Además, señala la facultad de la Contraloría para actuar en los actos de fallo y actos de rescisión de contratos de obra, en todo momento.

En este precepto se aprecia el papel que tiene la Contraloría como órgano velador de que los actos en general para la contratación de obras, se



apeguen estrictamente a derecho, cumpliendo con los principios de imparcialidad y honradez que garanticen la transparencia de los procedimientos desarrollados para la adjudicación de contratos de obra pública.

El artículo 59 de la Ley en análisis, señala la obligación de las dependencias y entidades para enviar a la Contraloría, la información relativa a las obras que realicen o contraten.

Considero correcta la participación de la Contraloría en los términos antes mencionados, ya que de esta forma, la misma cuenta en todo momento con los elementos suficientes para vigilar y comprobar los términos en los que se adjudica un contrato, así como el desarrollo en general de la obra en sí y en este caso, pueda ejercer las acciones que la misma estime pertinentes en la esfera de sus atribuciones.

En relación a la idea vertida, el numeral 62 de la Ley en estudio, previene la facultad de la Contraloría de verificar en cualquier momento que las obras y los servicios relacionados con las mismas, se realicen conforme a lo establecido en la Ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados.

También con el mismo propósito, señala el artículo 63 de dicha Ley, la obligación de las dependencias y entidades, de proporcionar las facilidades necesarias a la Contraloría, a fin de que la misma pueda realizar el seguimiento y control de las obras públicas.

Los numerales antes detallados, previenen la forma en que interviene la Contraloría, en materia de obra pública, de conformidad a las atribuciones que la propia Ley le confiere, independientemente de las facultades que otros instrumentos legales le otorguen.

En cuanto al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras Leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La competencia expresa para conocer de los asuntos en materia de obra pública, de conformidad a su Reglamento, la previene el artículo 18 fracción VI, el cual señala "La Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, tendrá las siguientes atribuciones:...

VI. Comprobar la observancia de las normas, políticas, procedimientos y programas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, expedidas por la propia Secretaría. Inspeccionar y vigilar que los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones legales a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."...<sup>79</sup>

Este último precepto legal, dispone: "A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: ...contratación de servicios de obra pública".<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

<sup>80</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 32 Bis.

### **III.III OTROS ORGANOS FACULTADOS PARA INTERVENIR EN MATERIA DE OBRA PUBLICA**

#### **LA CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.**

Independientemente de las facultades que el Poder Ejecutivo Federal otorga a las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para intervenir en materia de obra pública, existen otros entes jurídicos, de cuyas funciones se desprende, tienen facultades para intervenir en dicha materia, en términos de los instrumentos legales que los rigen.

Ejemplo de ello, es la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, la cual actúa sobre asuntos de obra pública, de conformidad al artículo 32 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, el cual señala la obligación de la dependencia o entidad convocante, de invitar al acto de apertura de proposiciones a la Cámara que corresponda, con una anticipación no menor de cinco días hábiles a la fecha del acto.

Lo anterior, con el fin de que dicho acto de apertura de proposiciones tenga solemnidad y se garantice la aplicación de los conceptos de imparcialidad y honradez en el concurso, lo que le dá también mayor transparencia y en un momento dado, en caso de duda sobre algún concepto de obra, precio unitario o la obscuridad de alguna proposición, existan diversos criterios para aclarar los mismos.

También la intervención de la Cámara en dicho acto, le dá mayor apoyo y seguridad a sus agremiados y en el supuesto de que existiera alguna irregularidad en el desarrollo del acto en comento, dicha institución objetaría, desde ese momento, lo que considerara ilegal, velando por los intereses de sus socios.

Por otro lado, el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas en relación a los requisitos que deberán reunir los participantes, señala en su fracción IV como requisito indispensable, el registro actualizado de la

Cámara que corresponda y tratándose de la construcción, se refiere a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, lo que también justifica la intervención de la misma en esta materia.

Dicho requisito es de gran importancia, ya que sin éste, de conformidad al artículo 33 fracción II del Reglamento de la Ley de Obras Públicas se desecha una proposición, en virtud de que la misma ordena que por falta de algún requisito se actúe en estos términos.

En relación a lo antes expuesto, la Cámara en mención, de conformidad al artículo 1º de su Estatuto Orgánico, "Es una institución pública, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida para cumplir con las finalidades establecidas en la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias, en el Estatuto de la Cámara en comento y sus Reglamentos.

La Cámara tendrá como domicilio la Ciudad de México y como jurisdicción, todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, tiene 41 delegaciones en todos los Estados del País.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 7º del Estatuto de la misma, tiene por objeto:

"I. Representar los intereses generales de la Industria Mexicana de la Construcción en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero;

II. Estudiar todas las cuestiones que de alguna forma se relacionen con la Industria de la Construcción;

III. Participar en la defensa de los intereses de los empresarios de la Industria de la Construcción, debiendo para ese efecto: a) Gestionar la expedición, modificación o derogación, según sea el caso, de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y en general, el de cualquier disposición que establezca normas generales relacionadas con la Industria de la Construcción, b) Procurar el cumplimiento de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y en general, el de cualquier disposición que establezca normas generales relacionadas con la Industria de la Construcción, c)

Organizar servicios de orientación, asesoría y defensa para facilitar a sus socios la resolución de los problemas que enfrentan con motivo de su actividad industrial,... e) Representar el interés empresarial de sus socios ante autoridades federales, estatales y municipales, así como ante cualquier institución u órgano público o privado;

IV. Ser órgano de consulta del Estado para satisfacción de las necesidades de la Industria de la Construcción;...

XI. Actuar, a solicitud de la parte interesada y por medio del organismo destinado a este fin, como árbitro en los conflictos en que participen sus socios activos, siempre y cuando se haya suscrito el compromiso respectivo conforme a derecho;...

XIII. Realizar todas aquellas actividades que señala la Ley o cualquier otra disposición legislativa o administrativa, así como las que deriven del presente estudio, sus reglamentos y las que resulten congruentes con el carácter de la Institución".

La Cámara forma parte de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y contribuye con una aportación no menor al 15% de sus ingresos ordinarios.

La misma tiene socios activos y socios cooperadores, siendo los primeros, las personas físicas o morales que operan como empresarios y con carácter mercantil y se dedican preponderantemente a la construcción total o parcial de obras, demolición, supervisión o control de las mismas o prestaciones de servicios relacionados con éstas. Los segundos son aquéllos que no tienen el carácter de socio activo y su capital es menor a N\$250.00 y sólo sea filial con el fin de utilizar sus servicios y colaborar en el desarrollo de sus fines institucionales.

De conformidad al artículo 17 del Estatuto Orgánico de la Cámara, los derechos de los socios activos, serán entre otros: recibir de la Cámara la certificación de registro como socios activos, para los efectos legales que a cada uno convenga. En este sentido, la misma le otorga este requisito

indispensable, lo cual le permitirá cumplir con lo dispuesto en el artículo 28 fracción IV del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, a fin de estar en posibilidad de presentar su proposición para concursar en la adjudicación de un contrato de obra pública.

Cabe hacer mención, que dicho requisito reviste gran importancia, en virtud de que la Cámara, para otorgar dicho registro, realizará un análisis detallado de los requisitos de las empresas o personas físicas que soliciten su registro como socio, comprobando la capacidad técnica y económica que los hagan sujetos de dicha inscripción.

En este sentido, se garantizará al Estado que los participantes en un concurso de obra pública, tiene capacidad suficiente para licitar y celebrar el contrato que en su caso se le adjudique.

Otro derecho importante de los socios activos y cooperadores de la Cámara, será que podrán utilizar los servicios que la misma tenga establecidos, permitiéndoles beneficiarse y lograr un mejor desarrollo de sus actividades, lo que redundará en mantener un buen prestigio y logros económicos importantes.

La dirección y administración de la Cámara estarán a cargo de: a) La asamblea general, b) El consejo directivo, c) La comisión ejecutiva, d) El presidente del consejo consultivo, y e) el director general.

El órgano supremo de la Cámara será la asamblea general de socios activos y le corresponderá, entre otras, las siguientes obligaciones:

- I. Conocer y aprobar en su caso, el informe de actividades desarrolladas por el consejo directivo, durante el ejercicio anterior;
- II. Revisar y aprobar en su caso, el balance del año natural anterior;
- III. Elegir a los miembros del consejo directivo;
- IV. Revisar y aprobar en su caso, los presupuestos de ingresos y egresos; así como el programa de labores para el siguiente ejercicio, mismos que presentará la comisión ejecutiva entrante;

El consejo directivo de la Cámara es el órgano ejecutivo de la misma y estará integrado por los socios activos, personas físicas o por el representante debidamente acreditado de los socios activos, personas morales, que sean electos para tal efecto en la asamblea general y que reúnan los requisitos que establece el Estatuto y sus Reglamentos.

Entre sus facultades, están las de:

I. Ordenar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos tomados por las asambleas generales de socios activos y el de los que él mismo adopte;

II. Interpretar las disposiciones del Estatuto y en lo general, normas de funcionamiento administrativas de la Cámara; y

III. Designar a los representantes de la Cámara ante distintos organismos en cuya integración o funcionamiento se deba tener intervención, sean éstos nacionales o internacionales y públicos o privados.

Entre sus obligaciones está la de: Ordenar y supervisar la formulación y actualización del registro de socios activos de la Cámara.

La Comisión Ejecutiva, es un grupo que forma parte del consejo directivo y algunas de sus facultades y obligaciones serán:

I. Ejecutar los acuerdos del consejo directivo y en general, dirigir las actividades de la Cámara, conforme a los lineamientos señalados por éste;

II. Preparar las labores de las asambleas generales, y;

III. Representar el consejo directivo por conducto de su presidente o de las Cámaras que especialmente, designe para ello.

El presidente del consejo directivo, tendrá facultades y obligaciones en el desempeño de su cargo, ejemplo de ello, serán:

I. Presidir las asambleas generales, las sesiones del consejo directivo y las de la comisión ejecutiva;

II. Ejercer la representación de la Cámara con las facultades en él delegadas, llevando a cabo los acuerdos de la asamblea general del consejo directivo y de la comisión ejecutiva, y;

III. Llevar la representación de la Cámara en los actos oficiales en que éste intervenga o designar en su caso, a la persona que ostentará esta representación.

El director general, tendrá entre otras, las siguientes funciones:

I. Ejecutar todas las disposiciones de la comisión ejecutiva del consejo directivo, para el cumplimiento de sus programas de actividades;

II. Coordinar y ejercer las acciones de las comisiones de trabajo que la comisión ejecutiva determine poner bajo su responsabilidad, debiendo proporcionar todo el apoyo institucional que sea necesario;

III. Asistir a las asambleas generales, a las sesiones del consejo directivo y a las de la comisión ejecutiva, cuando así se requiera;

IV. Realizar todas las actividades administrativas, necesarias para el correcto funcionamiento interno de la Cámara;

V. Llevar a cabo la inscripción de socios activos y la afiliación de socios cooperadores de Cámara, y;

VI. Coordinar la prestación de servicios a socios activos y cooperadores.

Asimismo, tenemos los beneficios que ofrece la Cámara a sus socios, los cuales, de conformidad al artículo 20 del Estatuto Orgánico en mención, son:

I. Servicio informativo de ingeniería de costos, el que comprenderá los relativos de precios de los insumos para la construcción, los índices de costos de los materiales, de la mano de obra, de la maquinaria y del equipo y los índices de costos de los tipos de obra más representativo;

II. Servicio informativo de estadística, el que comprenderá la recopilación, el análisis, la interpretación y la divulgación de la información que permita evaluar la problemática a la que se enfrenta la Industria de la Construcción y la planeación de su desarrollo;



III. Servicio de investigación y difusión de tecnologías y procedimientos constructivos y administrativos que sean susceptibles de ser aplicados en la Industria de la Construcción para lograr una mayor productividad;

IV. Servicio de asesoría y apoyo técnico, para auxiliar al sector en general en el logro de mejores condiciones de trabajo. En esa virtud, el referido servicio comprenderá aspectos sobre la capacidad de producción, la contratación de obras, el empleo y los requerimientos de insumos, servicios, maquinaria y equipo;

V. Servicio de orientación jurídica sobre los derechos y obligaciones que deriven directamente del quehacer de la construcción, así como acerca de los procedimientos para ejercitar unos y cumplir otros. En esa virtud, el referido servicio comprenderá aspectos administrativos, fiscales, civiles, mercantiles y laborales;

VI. Servicio de gestoría ante las autoridades de la Administración Pública Federal, cuando se trate de asuntos de orden general o cuando siendo de naturaleza particular, puedan constituir un precedente que afecte a la Industria de la Construcción;

VII. Servicio de biblioteca en materias específicas de la construcción, y;

VIII. Aquellos otros que acuerde el consejo directivo.

De lo antes expuesto, se deduce la importancia que tiene la Cámara de la Industria de la Construcción como órgano que cuenta con elementos y experiencia en materia de la construcción y con ello, en materia de obra pública, por lo que la Ley de Obras Públicas le dá el mérito que la misma tiene al disponer, que ésta intervendrá en los concursos para la adjudicación de contratos de obra pública.

#### **IV.I. FORMAS PARA ADJUDICAR UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA**

De conformidad al artículo 30 de la Ley de Obras Públicas vigente, "Los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente Ley.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, aquéllos casos en que el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser el titular de la o las patentes necesarias para realizar la obra".<sup>22</sup>

Asimismo, señala el artículo 33 de dicho cuerpo legal, la facultad de adjudicar contratos de obra pública, sin llevar a cabo las licitaciones a que se refiere el artículo antes reproducido. Dicho precepto menciona que la opción que las dependencias y entidades ejerzan en términos de los supuestos de los artículos 55 o 56 deberá fundarse, según las circunstancias que concurren en cada caso; en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. También dispone dicho artículo, la obligación de emitir un dictamen por parte de la convocante, mediante el cual se expresarán las causas en que se funda el ejercicio de la opción.

Al respecto, el artículo 56 de la Ley en estudio señala los supuestos por los cuales, se podrá adjudicar un contrato sin realizar el procedimiento de licitación pública:

"I. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos

<sup>22</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, artículo 3º.

naturales o por casos fortuitos o de fuerza mayor. En estos casos, las dependencias y entidades se coordinarán, según proceda, con las dependencias competentes;

II. Cuando la dependencia o entidad hubiere rescindido el contrato respectivo. En estos casos, la dependencia o entidad verificará previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 38, si existe otra proposición que resulte aceptable; en cuyo caso el contrato se celebrará con el contratista respectivo;

III. Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada;

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

V. Cuando se trate de trabajos que requieran fundamentalmente, de mano de obra campesina o urbana marginada y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deba ejecutarse la obra, o con las personas morales o agrupaciones legalmente establecidas y constituidas por los propios habitantes beneficiarios.

Para los casos previstos en las fracciones anteriores, se convocará a la o las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios."<sup>83</sup>

Sobre las excepciones a dicho procedimiento de licitación, de igual forma se exceptúa del mismo, a los supuestos contemplados en el artículo 57 de la Ley en cita, la cual señala que procederá, siempre que el monto de la obra objeto del contrato, no exceda de los límites a que se refiere dicho artículo y se satisfagan los requisitos que se indican.

Menciona que, si el monto de la obra supera los montos máximos en que se podrá adjudicar directamente en términos del Presupuesto de Egresos

<sup>83</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980. Art. 56.

de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, se deberá convocar a cuando menos tres personas que cuenten con capacidad de respuesta y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la ejecución de la obra.

De lo antes expuesto, se concluye que la Ley previene dos tipos de adjudicación de contrato:

A) A través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones, y;

B) Por adjudicación directa, en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 55, 56 y 57 de la Ley de la materia.

#### **IV. II. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS PERSONAS FISICAS O MORALES PARA PARTICIPAR EN UN CONCURSO PARA LA ADJUDICACION DE UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA**

A efecto de asegurar que los participantes en las licitaciones públicas convocadas por la Administración Pública Federal, cumplan con las características suficientes para ser sujetos de celebrar un contrato de obra pública con la misma, la Ley previene determinados requisitos que deberán cumplir los concursantes para que puedan participar presentando sus ofertas en términos de Ley.

Al respecto señala el artículo 23 del Reglamento que: "Las personas físicas o morales que participen en la contratación de obras públicas, lo harán siempre y cuando posean plena capacidad para celebrar los contratos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales que regulen su objeto social o constitución;... hayan cubierto la cuota anual que al efecto establezca la Ley Federal de Derechos y satisfagan los demás requisitos que disponen la Ley y este Reglamento."<sup>84</sup>

Asimismo señala: "En ningún caso podrán presentar propuesta ni celebrar contrato alguno de obra pública o de servicios relacionados con las mismas, por sí o por interpósita persona, quienes se encuentran en cualquiera de los supuestos del artículo 37 de la Ley."<sup>85</sup>

De conformidad al artículo 31 del Reglamento en cita, menciona: "La convocatoria que podrá referirse a una o más obras, se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde se ejecutarán las obras, contendrán:...

III. Los requisitos que deberán cumplir los interesados; en este sentido, la Ley dispone, entre otros, los siguientes requisitos contenidos en el artículo 28 del Reglamento:...

<sup>84</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980. Art. 23

<sup>85</sup> Ibidem.

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

II. Derogado;

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;

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

VI. Capacidad técnica, y;

VII. Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley.

Tratándose de obras financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, las bases, lineamientos y requisitos para la inscripción serán establecidos en cada caso por la Secretaría, atendiendo a las condiciones, circunstancias, montos y complejidad de los trabajos.

Habiéndose satisfecho los requisitos señalados y según el caso, pagado a la dependencia o entidad el costo de la documentación e información necesaria para preparar su proposición, el interesado quedará inscrito y tendrá derecho a presentarla."<sup>86</sup>

En este sentido, cabe mencionar que en cuanto a la fracción VI, considero conveniente requerir relación de maquinaria y equipo propio o de otras empresas filiales y señalar que la dependencia o entidad convocante tendrá la facultad de verificar físicamente en todo momento, antes y durante la ejecución de los trabajos, la existencia de los bienes que mencione el concursante, así como el estado de uso de los mismos.

De esta manera, se garantizará para el Estado la utilización de la maquinaria necesaria para la ejecución de los trabajos y que la misma se

<sup>86</sup> Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. 13 de febrero de 1985. Art. 31

encuentra en buenas condiciones de uso, incluso previniendo daños que pudieran en un momento dado, causarse a los bienes propiedad de la dependencia o entidad convocante o de terceros.

También considero conveniente agregar como requisito la cédula profesional del o de los profesionistas encargados de la ejecución de los trabajos, para asegurar que los mismos los desarrollará un profesionista con suficientes conocimientos en el área de la construcción, lo que beneficiará el término de dichos trabajos en las condiciones contratadas.

Asimismo, presentar en el acto de apertura de ofertas, credencial que lo acredite como participante, a fin de verificar que efectivamente es la persona registrada como participante o en su caso, representante de la persona física o moral que concurre en la licitación.

#### **IV.III. INVITACION**

En relación a las adjudicaciones de contrato por adjudicación directa señalados por la Ley como las excepciones para llevar a cabo el procedimiento normal de licitación por convocatoria pública contenidos en los artículos 33, 55, 56 y 57 de la Ley de Obras Públicas, se previene la facultad de la convocante para invitar a participar en concurso a personas con suficiente capacidad de respuesta y que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para la ejecución de la obra objeto del concurso.

Al respecto, la invitación que por escrito se haga a la persona física o moral, deberá contener los siguientes datos, de conformidad al artículo 31 de la Ley: "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 deberán cumplir los interesados; IV. Información sobre los anticipos; V. El plazo para la inscripción en el proceso de adjudicación, que no podrá ser menor de diez días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria; VI. El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de la apertura de proposiciones; VII. La experiencia o capacidad técnica que se requiera para participar en el concurso, de acuerdo con las características de la obra, y; VIII. Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación."<sup>87</sup>

En este sentido, la Ley al referirse a las excepciones al procedimiento de licitación no es precisa, respecto de si este procedimiento por invitación (de adjudicación directa) debe llevarse en los mismos términos de la licitación pública, a excepción de la publicación de la convocatoria en los diarios de mayor circulación, ya que al respecto el artículo 57 de la Ley en su parte conducente dice: "...El contrato relativo podrá adjudicarse a la persona que reúna las condiciones necesarias para la realización de la obra, previa convocatoria que se extenderá, a cuando menos, tres personas que cuenten con la capacidad de respuesta y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la ejecución de la obra"<sup>88</sup> de lo que considero conveniente que la Ley debería aclarar, que estas adjudicaciones, se llevarán conforme al

<sup>87</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, Art. 31.

<sup>88</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, art. 57



mismo procedimiento para las adjudicaciones por licitación pública, a excepción de la publicación de la convocatoria, ya que en este caso, se enviará oficio de invitación a los participantes. De esta forma quedaría más claro el procedimiento.

Para ejemplificar dicha convocatoria, enseguida presento una reproducción de una invitación, conforme a los requisitos previstos por la Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de

de 19

**CONSTRUCTORA UNION, S.A. DE C.V.**  
**DURANGO N° 125, COL. ROMA**  
**C.P. 06500, MEXICO, D.F.**

**At'n:**

Con fundamento en el artículo 56 fracción VI y 57 de la Ley de Obras Públicas, se invita a esa Empresa a participar en el Concurso N° relativo a la adjudicación del contrato de obra cuyo propósito consiste en la realización de trabajos que adelante se detallan, de acuerdo a lo siguiente:

I. La adjudicación de la obra y su realización se llevará a cabo de conformidad a la Ley de Obras Públicas y su Reglamento en vigor.

II. La obra consiste en la construcción de:

III. El día de enero de 19 , a las diez horas, se llevará a cabo la visita en el sitio de realización de los trabajos en:

IV. Los catálogos de conceptos estarán a disposición de los interesados el día dieciocho del presente mes en:  
con un costo de N\$

V. La fecha límite de inscripción será el día de este mes en:

VI. El Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones será el día de enero del presente año a las horas, en el local que ocupa la

VII. La cuenta con los fondos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIII. El porcentaje de los anticipos serán los siguientes: 10% del valor de la obra al inicio de la misma y 20% para la compra de materiales de instalación permanente.

IX. El contrato se suscribirá de conformidad al modelo que se entregará en: del presente año, cuando se haga entrega del Catálogo de Conceptos.

X. El fallo para la adjudicación motivo de la presente convocatoria será el día de del presente año a las horas en el local:

XI. La fecha de iniciación de los trabajos será el día de del presente año y su terminación será de acuerdo al calendario de obra presentado.

XII. Para asegurar la seriedad de su proposición, el del presente mes, el concursante entregará cheque cruzado por un importe del 5% del monto total de la oferta, a favor de:

XIII. El concursante entregará su proposición y demás documentación requerida, en sobre cerrado en forma inviolable, el día de de 19 .

#### LOS REQUISITOS QUE DEBERAN REUNIR LOS CONTRATISTAS PARA SU INSCRIPCIÓN, SON LOS SIGUIENTES:

1. Capital contable de:
2. Testimonio del Acta Constitutiva y modificaciones, en su caso, según su naturaleza jurídica.

3. Registro, en su caso, actualizado en la Cámara de la Industria que le corresponda.
4. Relación de los contratos de obras en vigor que tengan celebrados, tanto con la Administración Pública, así como con los particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer desglosado por anualidades.
5. Comprobante de capacidad técnica.
6. Declaración escrita bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas.
7. Presentar el formato que se anexa debidamente requisitado, a fin de acreditar su personalidad para participar en el concurso.

Las proposiciones de los concursantes en el Acto de Presentación y Apertura, el día de este mes, deberán reunir los requisitos que establece el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

**Atentamente**

#### **IV.IV. ACTA DE APERTURA DE OFERTAS**

Una de las etapas importantes en el procedimiento para la adjudicación del contrato, es, sin menospreciar la importancia que revisten los demás actos; el Acto de Apertura de Ofertas, ya que infiere el desarrollo del concurso en sí, pues es aquí donde se recibirán las proposiciones de los concursantes, que permitirán al Estado elegir la opción que considere pertinente, aplicando la Ley.

Al respecto, el artículo 32 del Reglamento de la Ley en cita, señala:

Art. 32. "La dependencia o entidad invitará al acto de apertura de proposiciones a la cámara que corresponda y a las dependencias que conforme a sus atribuciones deban asistir, así como a otros servidores públicos o representantes del sector privado que considere conveniente, con una anticipación no menor de cinco días hábiles a la fecha del acto".<sup>89</sup>

Lo anterior, a efecto de darle mayor transparencia al concurso y que se garanticen los principios de imparcialidad y honradez, calificando de manera justa cada una de las proposiciones recibidas y se elija al participante que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas que aseguren al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, conforme al Artículo 134 Constitucional.

El desarrollo del acto de apertura de ofertas, se lleva a cabo conforme a lo dispuesto en el numeral 33 del Reglamento de la Ley en estudio, de acuerdo a lo siguiente:

Art. 33. "El acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el servidor público que designe la convocante, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se

---

<sup>89</sup> Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. del 13 de febrero de 1985. Art. 32

hubieren presentado, en los términos de la Ley y este Reglamento y se llevará a cabo en la forma siguiente:

I. Se iniciará en la fecha, lugar y hora señalados, los concursantes al ser nombrados entregarán su proposición y demás documentación requerida en sobre cerrado en forma inviolable;

II. Se procederá a la apertura de los sobres y se dará lectura a la postura económica de aquellas proposiciones que no contengan todos los documentos o hayan omitido algún requisito, las que serán desechadas;

III. El servidor público que presida el acto, leerá en voz alta, cuando menos, el importe total de cada una de las proposiciones admitidas;

IV. Los participantes en el acto, rubricarán todos los documentos de las proposiciones en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos motivo del concurso;

V. Se entregará a todos los concursantes, un recibo por la garantía otorgada;

VI. Se levantará el acta correspondiente en a que se hará constar las proposiciones recibidas, sus importes, así como las que hubieren sido rechazadas y las causas que motivaron el rechazo, el acta será firmada por todos los participantes y se hará entrega a cada uno, copia de la misma. Se informará a los presentes: la fecha, lugar y hora en que dará a conocer el fallo; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de un plazo que no excederá de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de apertura de proposiciones. La omisión de la firma por parte de los concursantes no invalidará el contenido y efectos del acta, y;

VII. Se no se recibe proposición alguna o todas las presentadas fueren desechadas, se declarará desierto el concurso, situación que quedará asentada en el acta.<sup>90</sup>

En relación a este acto, considero conveniente que mencionara la Ley o el Reglamento, la obligación de los participantes de entregar una hora antes de la apertura de proposiciones la documentación requerida, a excepción del sobre que contenga su oferta, en que presentará precisamente el inicio de dicho acto; lo que ahorraría tiempo y analizaría detalladamente los requisitos

<sup>90</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 13 de febrero de 1985. Art. 33

solicitados por la entidad o dependencia convocante. De esta forma, si algún participante no cumpliera con los requisitos indicados para tal efecto, se desecharía la proposición que presentare el mismo, dando más celeridad y eficacia al procedimiento.

Este supuesto lo previene la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles en los procedimientos de adjudicación de contratos señalados en dicha Ley.

En relación a la fracción VII del numeral en comento, considero que la Ley es oscura, al prevenir la posibilidad de que se presentare únicamente una proposición, lo que no permite margen de elección al Estado, independientemente que ésta cumpla con los requisitos solicitados. De adjudicarse el contrato en este supuesto, perdería el propio Estado la posibilidad de que si se convocara nuevamente, se obtuviera una mejor opción, que beneficie los intereses del mismo.

Enseguida, presento un acta de apertura de ofertas, prevista en el artículo en comento, al señalar que se levantará el acta correspondiente con los requisitos que se indican.

**ACTA DE PRESENTACION Y APERTURA DE PROPOSICIONES  
CORRESPONDIENTES AL CONCURSO N°          POR INVITACION  
DE OBRA PUBLICA PARA LA CONSTRUCCION DE .**

---

En la Ciudad de \_\_\_\_\_, siendo las  
horas del día          de          de mil novecientos noventa y  
, reunidos en el local que ocupa la Subdirección Administrativa de  
, sita en \_\_\_\_\_, con el propósito de llevar a  
cabo la formal apertura de las proposiciones correspondientes al Concurso N°  
por invitación de Obra Pública para la construcción de la obra  
señalada al rubro.

---

Comparecen por \_\_\_\_\_ el  
C. Ing. \_\_\_\_\_, Subdirector de Recursos Humanos; el C. Ing.  
\_\_\_\_\_, Jefe del Departamento de Administración; Lic.  
\_\_\_\_\_, Jefe del Departamento Jurídico y Representante de la  
Dirección Jurídica; Lic. \_\_\_\_\_, Representante de la Contraloría Interna  
de \_\_\_\_\_ en este acto, así como los contratistas invitados a este  
Concurso:

, como consta en los acuses de recibo de las invitaciones para la celebración del  
presente concurso.

---

Se fundamenta la presente en los artículos 33 y 56 fracciones I y IV de la  
Ley de Obras Públicas.

---

En uso de la palabra el C. Ing. \_\_\_\_\_, manifiesta que  
previamente a la celebración de este acto, se invitó a empresas de la  
construcción, tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 33 de  
la Ley de Obras Públicas, presentando sus ofertas las empresas siguientes:

\_\_\_\_\_, mismas que fueron formalmente invitadas de acuerdo al  
acuse de recibo.

---

Al abrirse las propuestas, se encontró lo siguiente: la empresa  
\_\_\_\_\_, presentó la siguiente documentación: Acta Constitutiva de la Sociedad,  
Registro de la Cámara de la Industria de la Construcción, no presenta



documento que avale la capacidad técnica, estado financiero de la empresa satisfactorio, declaración escrita bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, así como su propuesta;

, presentó la siguiente documentación: Acta Constitutiva de la Sociedad, no tiene contratos en virtud de ser de creciente creación, no presenta documento que avale la capacidad técnica, estado financiero de la empresa satisfactorio, declaración escrita bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, su propuesta no presenta números generadores y programa de obra;

, presentó la siguiente documentación: Acta Constitutiva de la Sociedad, Registro de la Cámara de la Industria de la Construcción, no tiene obras en vigor, curriculum (capacidad técnica), estado de la empresa satisfactorio, declaración escrita bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, su propuesta no presente números generadores;

, presentó la siguiente documentación: Acta Constitutiva de la Sociedad, Registro de la Cámara de la Industria de la Construcción, relación de contratos de obras en vigor, curriculum (capacidad técnica), estado financiero de la empresa satisfactorio, declaración escrita bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, así como su propuesta.-----

-----  
--En uso de la palabra el Lic. \_\_\_\_\_ preguntó a las personas reunidas en este acto, si estaban de acuerdo con el procedimiento o si había alguna duda u objeción, manifestando los presentes su conformidad.-----

-----  
--Asimismo, se acordó anexar a la presente el cuadro comparativo que se elaboró en este acto y que forma parte integrante de la misma.-----

-----  
--El fallo correspondiente se dará a conocer a los participantes el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de mil novecientos noventa y \_\_\_\_\_, a las \_\_\_\_\_ horas en el local que ocupa la Subdirección Administrativa.-----

-----  
--Los comparecientes, después de aceptar lo anterior, manifiestan que se anexan a la presente y forma parte de la misma, el monto de las propuestas recibidas debidamente firmadas por los funcionarios que asisten a este acto, así

como por los contratistas que las ofrecen, asimismo, la garantía del 5% de su propuesta respectivamente.-----

-----  
—Siendo las            horas del día citado y no habiendo nada más que agregar, firman de conformidad la presente acta, los que en ella intervinieron.-----

**POR**

**ING.**  
Subdirector de Recursos Humanos

**ING.**  
Subdirector de Producción

**ING.**  
Jefe Depto. de Administración

**LIC.**  
Jefe Depto. Jurídico

**LIC.**  
Representante Contraloría Interna

**LOS CONTRATISTAS**

**C.**

**C.**

**C.**

**C.**

#### **IV.V. ACTA DE FALLO**

Otro acto de gran importancia en la contratación de obras públicas, es el acto de fallo, ya que en dicho acto, se hace constar la opción que eligió la entidad o dependencia convocante, previos los requisitos que al respecto le ordena la Ley, en este sentido, básicamente se refiere al dictamen que emitirá la autoridad en el que justifique las causas que le motivaron a optar por el participante que selecciona.

El artículo 34 del Reglamento en estudio, señala que: previo al fallo que emita la entidad o dependencia convocante, analizará comparativamente las proposiciones recibidas y emitirá el dictamen a que se refiere el artículo 36 de la Ley, el cual servirá de fundamento para el fallo.

Asimismo, señala dicho precepto: "...En junta pública se dará a conocer el fallo mediante el cual se adjudicará el contrato a la persona que, de entre los proponentes:

- I. Reúna las condiciones legales, así como las técnicas y económicas requeridas por la convocante;
- II. Garantice satisfactoriamente el cumplimiento del contrato, y;
- III. Cuenten con la experiencia requerida por la convocante para la ejecución de los trabajos.

Si una vez considerados los criterios anteriores, resultare que dos o más propuestas satisfacen los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición solvente más baja.

Contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse ante la Contraloría en los términos del artículo 58 bis de esta Ley.

La resolución que contenga el fallo, dictada en contravención de los requisitos establecidos en este precepto, será nula de pleno derecho.

Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando las posturas presentadas no fueren aceptables y procederán a expedir una nueva convocatoria".<sup>91</sup>

Respecto al análisis de las proposiciones, de acuerdo al artículo 34 del Reglamento, se debe considerar:

A) "En los aspectos preparatorios para el análisis comparativo de las proposiciones;

I. Constar que las proposiciones recibidas en el acto de apertura, incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación; la falta de alguno de ellos o que algún rubro en lo individual esté incompleto, será motivo para desechar la propuesta;

II. ....

III. Verificar, en el aspecto técnico, que el programa de ejecución sea factible de realizar con los recursos, considerado por el contratista, en el plazo solicitado y que las características, especificaciones y calidad de los materiales que deban suministrar, considerados en el listado correspondiente, sean de las requeridas por la dependencia o entidad, y;

IV. Revisar en el aspecto económico, que se hayan considerado para el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, los salarios y precios vigentes en los materiales y demás insumos en la zona o región de que se trate, que el cargo por maquinaria y el equipo de construcción, se haya determinado con base en el precio y rendimiento de éstos, considerados como nuevos y acorde con las condiciones de ejecución del concepto de trabajo correspondiente; que el monto del costo indirecto incluya los cargos por instalaciones, servicios, sueldos y prestaciones del personal técnico y administrativo y demás cargos de naturaleza análoga y que en el costo por financiamiento se haya considerado la repercusión de los anticipos.

Las proposiciones que satisfagan todos los aspectos señalados en las fracciones anteriores, se clasificarán como solventes y por lo tanto, sólo

---

<sup>91</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980. Art. 36

éstas serán consideradas para el análisis comparativo, debiéndose desechar las restantes.

**B) En los aspectos preparatorios para la emisión del fallo:**

I. Elaborar un dictamen con base en el resultado del análisis comparativo, que servirá como fundamento para que el titular o el servidor público en quien se ha delegado esta facultad, emita el fallo correspondiente, y;

II. Señalar en el dictamen mencionado, los criterios utilizados para la evaluación de las proposiciones; los lugares correspondientes a los participantes cuyas propuestas sean solventes, indicándose el monto de cada una de ellas y las proposiciones desechadas, se declarará desierto del concurso".<sup>92</sup>

El acto de fallo se realizará en términos de lo señalado en el artículo 35 del Reglamento, el cual lo dispone de la siguiente forma:

Art. 35. "La dependencia o entidad dará a conocer el fallo del concurso de que se trate, en el lugar, fecha y hora señalados para tal efecto, declarando cual concursante fue seleccionado para ejecutar los trabajos objeto del concurso y le adjudicará el contrato correspondiente, acto al que serán invitadas todas las personas que hayan participado en la presentación y apertura de proposiciones. Para constancia de fallo se levantará acta, la cual firmarán los asistentes, a quienes se les entregará copia de la misma, conteniendo además de la declaración anterior, los datos de identificación del concurso y de los trabajos objeto del mismo, lugar, fecha y hora en que se firmará el contrato respectivo en los términos de la Ley y la fecha de iniciación de los trabajos. La omisión de firma por parte de los concursantes no invalidará el contenido y efectos del acta.

En el supuesto de que el postor a quien se haya adjudicado el contrato no se encuentre presente, se le notificará por escrito, anexando copia del acta de fallo".<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. del 13 de febrero de 1985. Art. 34

<sup>93</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 13 de febrero de 1985. Art. 35

Asimismo, la Ley previene el supuesto de que, por circunstancias imprevisibles la dependencia o entidad convocante, se encuentre imposibilitada para dictar el fallo en la fecha prevista en el acto de apertura de ofertas, en este caso se podrá diferir por una sola vez su celebración, debiendo comunicar previamente por escrito a los interesados la nueva fecha fijada para tal efecto y señala que dicho acto se verificará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha fijada en primer término.

De esta forma, dicho precepto otorga cierta flexibilidad para emitir tal fallo, ya que en algunas ocasiones la dependencia o entidad, efectivamente se le presentan situaciones no previstas, que le imposibilitan llevar a cabo dicho acto o incluso, puede darse el caso de que no terminare de realizar el análisis comparativo de las proposiciones, considerando que son bastantes conceptos los que tiene que comparar, a efecto de emitir un dictamen justo.

Una vez concluido dicho acto, se estará en posibilidad de celebrar el contrato correspondiente con las consecuencias que en derecho procedan.

**ACTA DE FALLO CORRESPONDIENTE AL CONCURSO N°  
POR INVITACION DE OBRA PUBLICA PARA LA**

---

—En la Ciudad de \_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de mil novecientos noventa y \_\_\_\_\_, reunidos en el local que ocupa la Subdirección Administrativa de \_\_\_\_\_, sita en \_\_\_\_\_ de esta Ciudad, con el propósito de llevar a cabo el fallo del Concurso N° \_\_\_\_\_ por invitación para la construcción de las obra señalada al rubro. \_\_\_\_\_

---

—Comparecen por \_\_\_\_\_ el Ingeniero \_\_\_\_\_, Subdirector de Recursos Humanos, el Ingeniero \_\_\_\_\_, Subdirector de Producción, el Licenciado \_\_\_\_\_ Subdirector Jurídico y Apoderado Legal de \_\_\_\_\_, el Licenciado \_\_\_\_\_, Representante de la Contraloría Interna de \_\_\_\_\_, así como los invitados que representan a \_\_\_\_\_

---

**ANTECEDENTES**

---

—Con fecha \_\_\_\_\_ se llevó a cabo la presentación y apertura de ofertas correspondientes al Concurso N° \_\_\_\_\_ para la construcción de la obra a que se refieren el acta de presentación y apertura y en donde participaron ofertas de las siguientes Compañías: \_\_\_\_\_, representada por \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_, representada por \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_, representada por \_\_\_\_\_

---

—Con fundamento en los artículos 33 y 56 fracción I y IV de la Ley de Obras Públicas; 35 y 36 del Reglamento de la misma Ley y después de haber realizado el análisis de las ofertas presentadas por las empresas participantes y aplicando los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para \_\_\_\_\_, se procede a la adjudicación de la obra a que se ha hecho referencia estando presentes los contratistas invitados a este Concurso. \_\_\_\_\_

---

—Se determinó adjudicar el contrato hasta el monto de los recursos presupuestales autorizados a la Empresa

La adjudicación se realizó tomando en cuenta criterios técnicos y económicos que muestran que ésta es la mejor opción para las necesidades de

---

—Se hace constar que en éste acto se devuelven las garantías otorgadas por las empresas participantes para la seriedad de sus proposiciones.

---

—Asimismo, la Empresa se compromete a entregar la documentación necesaria para la elaboración del contrato de obra pública, el cual se ajusta a la Ley de Obras Públicas, su Reglamento, el modelo oficial y en su momento, a presentar la garantía que exige la normatividad.

---

—Se anexa a la presente y forma parte de la misma el cuadro comparativo, así como los criterios que se consideraron para otorgar el fallo correspondiente.

---

—Asimismo, designa al Ingeniero para ser responsable de la supervisión de la obra.

---

—No habiendo más que agregar, se cierra la presente, siendo las horas del día mencionado al inicio de la misma, firmando de conformidad al margen y al calce para constancia, todos los que en ella intervinieron.

---

**POR**

ING.  
Subdirector de Recursos Humanos

ING.  
Subdirector de Producción



LIC.  
Subdirector Jurídico

LIC.  
Representante de la Contraloría Interna

### LOS CONTRATISTAS

Empresa  
Arq.

Empresa  
Ing.

Empresa  
Ing.

Empresa  
Arq.

#### **IV. VI. ADJUDICACION DEL CONTRATO**

De conformidad al artículo 38 de la Ley, la adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona que se hubiere adjudicado el contrato, a formalizar el documento respectivo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación.

En el supuesto de que el interesado no firmare el contrato, perderá en favor de la convocante, la garantía otorgada para garantizar el monto de su proposición y la entidad o dependencia adjudicará el contrato al participante siguiente, de conformidad al artículo 36 de la Ley.

La Ley previene también:

"El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro; con autorización previa de la dependencia o entidad respectiva, podrá hacerlo respecto de partes de la obra o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra. En estos casos, el contratista seguirá siendo responsable de la ejecución de la obra ante la dependencia o entidad y el subcontratista".<sup>24</sup>

Por otro lado, la Ley previene la posibilidad de que el contrato no se firmare por parte de la dependencia o entidad, en este caso, el adjudicado no incurrirá en responsabilidad y podrá optar por no ejecutar la obra.

La entidad o dependencia convocante regresará la garantía otorgada para el sostenimiento de su oferta y le indemnizará de los gastos no recuperables erogados por el contratista para preparar y elaborar su oferta.

En este sentido, considero que se pueden violar los derechos del interesado, ya que se puede dar el supuesto de que éste hubiere dejado de presentar oferta para otros concursos en los que se le hubiere invitado y en los cuales se le pudo haber adjudicado el contrato correspondiente. En este sentido, se le causaría un perjuicio por haber dejado de percibir una ganancia o

---

<sup>24</sup> Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980. Art. 38

utilidad, de conformidad a lo dispuesto por el Código Civil y se estará ante una decisión unilateral para reparar el daño, ya que el propio Estado decide pagar sólo los gastos relativos a la preparación de su oferta.

Por otro lado, la Ley contempla el hecho de que el contratista no firme el contrato correspondiente dentro del plazo que otorgare la Ley y si firmando, no presenta la garantía de cumplimiento en el plazo establecido por la Ley, en este caso, perderá en favor de la dependencia o entidad convocante, la garantía de sostenimiento de su oferta.

La anterior disposición tiene como fin, que el contrato respectivo se formalice una vez adjudicado el mismo, para empezar la obra en el plazo convenido.

#### **IV.VII. FORMAS DE CONTRATOS DE OBRA PUBLICA**

El artículo 50 de la Ley de la materia señala primeramente, que los contratos que celebren las dependencias y entidades con base en la presente Ley, se considerarán de derecho público.

Los contratos de obra a que se refiere la Ley en comento, se celebrarán a precio alzado o sobre la base de precios unitarios. Asimismo, podrán incorporarse las modalidades que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones de ejecución de la obra.

Forman parte del contrato: la descripción pormenorizada de la obra, así como los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas dispone que, los contratos de obra se celebrarán a precio alzado o sobre la base de precios unitarios.

En estos contratos se podrán incorporar las modalidades que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones de ejecución de la obra.

Asimismo, pueden celebrarse contratos mixtos, es decir, a precio alzado, que contemplen el pago de ciertos trabajos a precios unitarios.

El concepto de precio unitario se encuentra en la fracción I, artículo 42 del Reglamento de la Ley en cita y el de precio alzado en su fracción II, como enseguida se indica:

Art. 42. "Para los efectos del artículo 39 de la Ley, se entenderá por:

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

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

Los contratos que se celebren bajo esta modalidad, no serán susceptibles de modificarse en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos<sup>93</sup>.

A continuación, describo un proyecto de contrato de obra pública:

---

<sup>93</sup> Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. del 13 de febrero de 1985. Art. 42

**CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE , A QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "LA ENTIDAD", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL C. , EN SU CARACTER DE Y POR LA OTRA PARTE EL C. ING. , A QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "EL CONTRATISTA", EN SU CARACTER DE , DE CONFORMIDAD A LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:**

## **DECLARACIONES**

**PRIMERA.- "LA ENTIDAD" Declara:**

**A) Que de conformidad**

**B) Que para cubrir las erogaciones que se deriven del presente contrato, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la inversión correspondiente en la obra objeto de este contrato en el Oficio N° del de de 1993.**

**C) Que tiene establecido su domicilio en:**

**D) Que en el proceso de adjudicación del presente contrato, se realizó sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 30 de la Ley de Obras Públicas, en virtud de**

Por lo que se optó por llevar a cabo la adjudicación del presente contrato de conformidad a los artículos 33 y 57 de la Ley de Obras Públicas, invitando a 5 empresas de reconocida solvencia moral y económica y capacidad técnica satisfactoria para realizar la obra objeto de este contrato, consistente en:

E) Para la adjudicación del presente contrato se invitó a enviar sus ofertas correspondientes a 5 empresas constructoras, para poder elegir a aquella que ofreciera las mejores condiciones para "LA ENTIDAD" y que la obra se realizara en el menor tiempo posible, con el propósito de cumplir mejor con sus fines y después de un amplio estudio y análisis; se demostró que la propuesta de "EL CONTRATISTA" es la más adecuada para los intereses de "LA ENTIDAD", según consta en el acta de fallo de fecha de de 1993.

F) Que el C. , cuenta con el poder suficiente para firmar el presente contrato.

G) Que al presente contrato le corresponde el N°

#### **SEGUNDA.- "EL CONTRATISTA" Declara:**

A) Que es una persona y que tiene como Registro Federal de Contribuyentes el y Registro de I.V.A. N°:

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

C) Que tiene establecido su domicilio en:

D) Que conoce el contenido y los requisitos que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de los servicios relacionados con las mismas

para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.

## CLAUSULAS

**PRIMERA.-** Objeto del Contrato.- "LA ENTIDAD" encomienda a "EL CONTRATISTA", la realización de una obra consistente en:

**SEGUNDA.-** Monto del Contrato.- El monto del presente contrato es por la cantidad de:

**TERCERA.-** Plazo de Ejecución.- "EL CONTRATISTA" se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día de de 199 , de conformidad con el programa de la obra y a terminarla el día de de 19 ..

**CUARTA.-** Disponibilidad del Inmueble y Documentos Administrativos.- "LA ENTIDAD" se obliga a poner a disposición de "EL CONTRATISTA" el inmueble en que deban llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

**QUINTA.-** Anticipos.- Para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato, "LA ENTIDAD", otorgará un anticipo de:



**SEXTA.- Forma de Pago.-** Las partes convienen que los trabajos objeto del presente contrato se paguen mediante la formulación de estimaciones, las que serán presentadas por "EL CONTRATISTA" a la residencia de supervisión, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte para la elaboración de las mismas, cuando las estimaciones no sean presentadas en el término antes señalado, se incorporarán en la siguiente estimación para que "LA ENTIDAD" inicie su trámite de pago.

**SEPTIMA.- Garantías.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a constituir dos fianzas a favor de "LA ENTIDAD", de acuerdo a lo siguiente:

- a) Una fianza por la cantidad de:  
a favor de "LA ENTIDAD", para garantizar la correcta aplicación de los anticipos para llevar a cabo la obra objeto del presente contrato.
- b) Una fianza por la cantidad de:  
a favor de "LA ENTIDAD" para garantizar el cumplimiento del presente contrato.

Esta garantía estará vigente hasta que las obras materia de este contrato hayan sido recibidas en su totalidad por "LA ENTIDAD" y durante el año siguiente a su recepción para responder tanto de los defectos de construcción, vicios ocultos o cualquier otra responsabilidad que resultare a cargo de "EL CONTRATISTA" y a favor de "LA ENTIDAD", derivada de este contrato.

En este último caso, la fianza continuará vigente hasta que "EL CONTRATISTA" corrija los defectos y satisfaga las responsabilidades.

**OCTAVA.- Recepción de los Trabajos.-** La recepción de los trabajos, ya sea total o parcial, se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose "LA ENTIDAD", el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados.

**NOVENA.- Representante del Contratista.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos, en el sitio de realización de los mismos, un representante permanente que obrará como superintendente de construcción, el cual deberá tener amplio y suficiente poder para tomar decisiones en todo lo relacionado al cumplimiento de este contrato.

**DECIMA.- Relaciones Laborales.-** "EL CONTRATISTA" como empresario y patrón del personal que ocupa con motivo de los trabajos materia de este contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y seguridad social.

"EL CONTRATISTA" conviene por lo mismo, en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de "LA ENTIDAD", en relación con los trabajos objeto del presente contrato.

**DECIMA PRIMERA.- Responsabilidades del Contratista.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a que los materiales y equipo que se utilicen en los trabajos de la obra motivo del presente contrato, cumplan con las normas de calidad requeridas para la misma y que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra, se efectúen a satisfacción de "LA ENTIDAD", así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por inobervancia o negligencia de su parte, se lleguen a causar a "LA ENTIDAD" o a terceros, en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del presente contrato, hasta por el monto total de la misma.

Igualmente, se obliga "EL CONTRATISTA" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro sobre los bienes y trabajos ejecutados que ampara este contrato, sin previa aprobación expresa de "LA ENTIDAD", en los términos de la Ley de Obras Públicas.

**DECIMA SEGUNDA.- Penas Convencionales.-** Si por causas no justificadas "EL CONTRATISTA" incurre en mora, por no terminar la ejecución de la obra en el tiempo señalado en el presente contrato, pagará a "LA ENTIDAD", los

daños y perjuicios que ocasionen, los cuales serán de el % (            por ciento) del importe total de la operación, aceptando "EL CONTRATISTA" que esta cantidad se descuenta del pago final que ha de realizar "LA ENTIDAD", asimismo, "EL CONTRATISTA" acepta que en caso de no cumplir con el plazo de ejecución de la obra, mencionado en el presente contrato, pagará a "LA ENTIDAD" el dos al millar sobre el monto total del contrato por cada día de mora en que incurra, salvo que ésta obedezca a causas justificadas a juicio de "LA ENTIDAD".

**DECIMA TERCERA.- Suspensión Temporal del Contrato.-** "LA ENTIDAD" podrá suspender temporalmente en todo o en partes la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva.

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

**DECIMA CUARTA.- Rescisión Administrativa del Contrato.-** "LA ENTIDAD" podrá en cualquier momento, rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

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

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

**DECIMA SEXTA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, por lo tanto, "EL CONTRATISTA" renuncia al fuero que pudiere corresponderle por razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal el día  
de mil novecientos noventa y tres.

**"LA ENTIDAD"**

**"EL CONTRATISTA"**

C.

C.

### **TESTIGOS**

C.

C.

**CONTRATO DE OBRA PUBLICA A PRECIO ALZADO QUE  
CELEBRAN POR UNA PARTE , A QUIEN SE  
DENOMINARA "LA ENTIDAD", REPRESENTADA POR EL C.  
, EN SU CARACTER DE Y POR LA OTRA  
PARTE , REPRESENTADA POR EL C.  
, EN SU CARACTER DE , A QUIEN  
SE LE DENOMINARA "EL CONTRATISTA", DE ACUERDO CON  
LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:**

### **DECLARACIONES**

**PRIMERA.- "LA ENTIDAD" Declara:**

A) Que para cubrir las erogaciones que se deriven de presente contrato la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato en el Oficio N°

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

C) Que la adjudicación del presente contrato se realizó por:

D) Otras declaraciones:

**SEGUNDA.- "EL CONTRATISTA" Declara:**

A) Que es una persona y que tiene como  
Registro Federal de Contribuyentes el y Registro de I.V.A.  
N°:

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

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

D) Que conoce el contenido y los requisitos que establecen la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el documento donde se consigna el precio alzado de la obra, el contenido de los

Anexos, que debidamente firmados por las partes, integran el presente contrato, así como las demás normas que regulan la ejecución de los trabajos.

E) Otras declaraciones.

## CLAUSULAS

PRIMERA.- Objeto del Contrato.- "LA ENTIDAD" encomienda a "EL CONTRATISTA", la realización de una obra consistente en

ubicada en: y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos, normas y anexos señalados en el inciso "E" de la segunda declaración de este contrato, así como las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

SEGUNDA.- Monto del Contrato.- El monto total del presente contrato es de

, mismo que se mantendrá fijo e invariable durante la vigencia del contrato, el cual incluye la remuneración o pago total fijo a "EL CONTRATISTA" por todos los gastos directos o indirectos que originen los

trabajos, la utilidad y en su caso, el costo de las obligaciones adicionales estipuladas en el presente contrato a cargo de "EL CONTRATISTA".

**TERCERA.- Plazo de Ejecución.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a iniciar la obra objeto de este contrato el día \_\_\_\_\_ y a terminarla a más tardar el día \_\_\_\_\_, de conformidad con el programa de obra.

**CUARTA.- Disponibilidad del Inmueble y Documentos Administrativos.-** "LA ENTIDAD" se obliga a poner a disposición de "EL CONTRATISTA", el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

**QUINTA.- Anticipios.-** Para el inicio de los trabajos objeto del presente contrato, "LA ENTIDAD" otorgará un anticipo por el % ( \_\_\_\_\_ por ciento) de la asignación aprobada al contrato correspondiente para el primer ejercicio presupuestario que importa la cantidad de \_\_\_\_\_, y "EL CONTRATISTA" se obliga a utilizarlo en dichos trabajos.

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

**SEXTA.- Forma de Pago.-** Las partes convienen que el pago de la obra de presente contrato se realice mediante \_\_\_\_\_ pagos parciales a cuenta del precio alzado convenido, mismos que estarán sujetos al porcentaje de avance de la obra y harán las veces de pago total o parcial según el caso.

**SEPTIMA.- Garantías.-** "EL CONTRATISTA" se obliga a constituir en la forma, términos y procedimiento previstos por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de los Servicios relacionados con las mismas, las garantías a que haya lugar con motivo del cumplimiento de este contrato y de los anticipos que le sean otorgados por "LA ENTIDAD".

**OCTAVA.-** Recepción de los Trabajos.- La recepción de los trabajos ya sea total o parcial, se realizará conforme a lo señalado en los lineamientos, requisitos y plazos que para tal efecto establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, así como bajo las modalidades que la misma prevé, reservándose "LA ENTIDAD" el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados.

"LA ENTIDAD" podrá efectuar recepciones parciales cuando a su juicio existieren trabajos terminados y sus partes sean identificables y susceptibles de utilizarse.

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

"LA ENTIDAD" se reserva el derecho de su aceptación, el cual podrá ejercer en cualquier tiempo.

**DECIMA.-** Relaciones Laborales.- "EL CONTRATISTA" como empresario y patrón del personal que ocupe con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y seguridad social. "EL CONTRATISTA" conviene por lo mismo, en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de "LA ENTIDAD", en relación con los trabajos del contrato.

**DECIMA PRIMERA.-** Responsabilidades del Contratista.- "EL CONTRATISTA" se obliga a que los materiales y equipo que se utilicen en los trabajos objeto de la obra motivo del contrato, cumplan con las normas de calidad establecidas en el anexo N<sup>o</sup> de este contrato y a que la realización de todas y cada una de las partes de dicha obra se efectúen a satisfacción de "LA ENTIDAD", así como a responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la misma y de los daños y perjuicios que por negligencia o inobservancia de su parte se lleguen a causar a "LA ENTIDAD" o a terceros,



en cuyo caso se hará efectiva la garantía otorgada para el cumplimiento del contrato, hasta por el monto total de la misma

Igualmente, se obliga "EL CONTRATISTA" a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados de este contrato y sus anexos, así como los derechos de cobro sobre los bienes y trabajos ejecutados que ampara este contrato, sin previa aprobación expresa de "LA ENTIDAD", en los términos de la Ley de Obras Públicas.

**DECIMA SEGUNDA.- Suspensión Temporal del Contrato.-** "LA ENTIDAD" podrá suspender temporalmente en todo o en partes la obra contratada en cualquier momento por causas justificadas o por razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva.

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

**DECIMA TERCERA.- Rescisión Administrativa del Contrato.-** "LA ENTIDAD" podrá en cualquier momento, rescindir administrativamente este contrato por causas de interés general.

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

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

**DECIMA QUINTA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, por lo tanto, "EL CONTRATISTA" renuncia al fuero que pudiere corresponderle por razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

El presente contrato se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal el día  
de mil novecientos noventa y

**"LA ENTIDAD"**

**"EL CONTRATISTA"**

C.

C.

### **TESTIGOS**

C.

C.

El presente trabajo se realizó en base a la Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y sus reformas del 28 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1984, 7 de febrero de 1985, 13 de enero de 1986, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991, así como su reglamento publicado el 11 de septiembre de 1981, el cual sigue vigente.

La Ley en comento ha sido abrogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1993, dando nacimiento a una nueva ley que se denomina: Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, entrando en vigor el 1º de enero de 1994.

Por lo anterior, y con la finalidad de que el presente trabajo esté debidamente actualizado, a efecto de poder sustentar mi examen correspondiente, me permito realizar en seguida un análisis de la nueva ley, que ventila el procedimiento para la adjudicación del contrato de obra pública:

## **LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS**

**( DIARIO OFICIAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1993 )**

**ABROGA LA LEY DE OBRAS PUBLICAS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1980 Y LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES DEL 8 DE FEBRERO DE 1985, SE REUNEN AHORA EN UN SOLO ORDENAMIENTO.**

**PARA SU INTERPRETACION Y APLICACION PRESENTO UN ESQUEMA GENERAL DE LA MISMA.**

## **DISPOSICIONES GENERALES**

### **I.- OBJETO DE LA LEY ( ARTICULO 1º)**

Es de orden público y regula la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten....., los organismos descentralizados. No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley de los contratos que celebren las Dependencias con las Entidades o entre Entidades.

### **II. CONCEPTOS GENERALES (ARTICULO 2º)**

Se definen los principales conceptos tales como proveedor, contratista, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

### **III. DE LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION**

#### **PLANEACION (ARTICULO 17º)**

En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública las Dependencias y Entidades deberán ajustarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto de Egresos de la Federación, del Distrito Federal o de las Entidades respectivas.

#### **PROGRAMACION Y PRESUPUESTOS (ARTICULOS 18º Y 19º)**

Las Dependencias y Entidades deberán formular programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios con sus respectivos presupuestos, sujetándose a la ley en comento.

#### **IV. COMITES DE ADQUISICIONES (ARTICULO 24°)**

Dichos Comités tendrán las siguientes funciones:

- ◆ Revisar los programas y presupuestos, así como formular observaciones y recomendaciones convenientes.
- ◆ Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas.
- ◆ Proponer políticas internas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- ◆ Analizar trimestralmente el informe de los casos dictaminados.
- ◆ Elaborar y aprobar el manual de funcionamiento del Comité.
- ◆ Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley.

#### **V. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL ( ARTICULO 26°)**

Mediante disposiciones de carácter general y oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda, Secofi *determinará* los bienes y servicios de uso generalizado que podrán adquirir, arrendar o contratar las Dependencias y Entidades, con el fin de obtener mejores condiciones de precio y oportunidad.

#### **VI. PROCEDIMIENTOS Y CONTRATOS (ARTICULO 28°)**

Las Dependencias y Entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública mediante los procedimientos siguientes:

- ◆ Por Licitación Pública
- ◆ Por invitación restringida la que comprende la invitación a cuando menos a tres proveedores o contratistas, así como la adjudicación directa.

## VII. LICITACIONES PUBLICAS (ARTICULO 31°)

Tratándose de licitaciones, arrendamientos y servicios pueden ser nacionales e internacionales.

De las Obras Públicas:

Nacionales: Cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana o

Internacionales: Cuando puedan participar mexicanos y extranjeros y sólo cuando sea obligatorio conforme a lo establecido en los tratados.

## VIII. PUBLICACION DE LAS CONVOCATORIAS (ARTICULO 32°)

Las convocatorias se publicarán simultáneamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional y en un diario de la Entidad Federativa, donde habrá de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra.

Las Convocatorias deberán contener:

- ♦ El nombre de la Dependencia o Entidad convocante.
- ♦ Lugar donde se podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación, así como el costo y la forma de pago de las misma.
- ♦ Fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones.
- ♦ La indicación de si la licitación es nacional o internacional, si se realizará bajo la cobertura de algún tratado internacional, así como el idioma en que podrán presentarse las proposiciones.

## **IX. BASES (ARTICULO 33° Y 35°)**

Las bases que emitan las Dependencias y Entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones y contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- ◆ Nombre, denominación o razón social de la Dependencia o Entidad convocante;
- ◆ Poderes que deberán acreditarse, fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que en su caso se realicen, fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;
- ◆ Señalamiento de que sería causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;
- ◆ El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;
- ◆ La indicación de que ninguna de las condiciones podrán ser negociadas, y
- ◆ Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.

**Tratándose de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, además deberán contener:**

- ◆ Descripción completa de los bienes o servicios, información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato, especificaciones y normas que en su caso sean aplicables, dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán y de ser posible, método para ejecutarlas, período de garantía y en su caso otras opciones adicionales de cotización.

- ◆ Plazo, lugar y condiciones de entrega.
- ◆ Condiciones de precio y pago.
- ◆ La indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje, respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- ◆ La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento del abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 49, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- ◆ Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación
- ◆ Penas convencionales por atraso en las entregas;
- ◆ Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y garantías, y
- ◆ La indicación de que, en los casos de licitación internacional en que el convocante determine que los pagos se harán en moneda extranjera, los proveedores nacionales, exclusivamente para fines de comparación, podrán presentar la parte del contenido importado de sus proposiciones, en la moneda extranjera que determine la convocante; pero el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes;

**En materia de Obra Pública contendrán además:**

- ◆ Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición;
- ◆ Normas de calidad y especificaciones aplicables.



- ◆ Relación de conceptos de trabajo y costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria;
- ◆ Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado;
- ◆ Experiencia, capacidad técnica y demás requisitos a cumplir;
- ◆ Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato;
- ◆ Datos sobre la garantía de seriedad en la proposición;
- ◆ Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos;
- ◆ Información sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse;
- ◆ Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación;
- ◆ Modelo de contrato y;
- ◆ Condiciones de precio.

Las Dependencias y Entidades podrán modificar los plazos y otros aspectos de las convocatorias o de las bases de la licitación, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha de presentación y apertura de proposiciones, siempre que dicha modificación no tenga por objeto la variación sustancial de los bienes, obras y servicios convocados originalmente.

## **X. PARTICIPANTE GANADOR (ARTICULO 37º)**

Las Dependencias y entidades harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública, a través de la sección especializada del diario Oficial de la Federación.

## **XI. GARANTIA (ARTICULO 38º Y 39º)**

Quienes participen en las licitaciones deberán garantizar:

- ◆ La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública.
- ◆ Los anticipos que reciban y
- ◆ El cumplimiento de los contratos

Las garantías que deban otorgarse.

## **XII. PROPUESTAS INACEPTABLES (ARTICULO 41°)**

Las Dependencias y Entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno con las personas físicas o morales siguientes:

- ◆ Aquellas en que el servidor público tenga interés personal, familiar o de negocios;
- ◆ Las que desempeñen un empleo en el servicio público;
- ◆ Aquellos proveedores a los que la Dependencia haya rescindido un contrato en más de una ocasión
- ◆ Las que no hubiere cumplido sus obligaciones contractuales
- ◆ Aquellas que hubieran proporcionado información falsa
- ◆ Las que en virtud de que la información con que cuente la Contraloría, hayan celebrado contratos en contravención a esta Ley,
- ◆ Los proveedores que se encuentren atrasados en la entrega de bienes o servicios
- ◆ Aquellas a las que se le declare en estado de quiebra.
- ◆ Aquellas que formen parte de la misma empresa a la que hayan adjudicado el contrato

### **XIII. CONTRATACION DIRECTA (ARTICULO 42°)**

El presidente de la República podrá autorizar la contratación directa de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, incluido el gasto correspondiente y establecer los medios de control pertinentes cuando se realice con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para salvaguardar la Soberanía de la Nación.

### **XIV. DE LOS PROCEDIMIENTOS Y CONTRATOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS (ARTICULOS 45° Y 46°)**

Se señala en forma detallada el procedimiento a seguir para la presentación y apertura de proposiciones, así como su evaluación.

### **XV. LICITACION DESIERTA (ARTICULO 47°)**

Las Dependencias y Entidades podrán reclamar desierta una licitación, cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no sean aceptables, expidiendo en su caso una nueva convocatoria.

### **XVI. CONTRATOS ABIERTOS (ARTICULO 48)**

Las Dependencias y entidades podrán celebrar contratos abiertos sujetándose a lo dispuesto en el precepto señalado, sin exceder nunca tres ejercicios fiscales.

### **XVII. ADJUDICACION A DOS O MAS PROVEEDORES (ARTICULO 49°)**

Las Dependencias y Entidades, previa justificación de la conveniencia de distribuir la adjudicación de los requerimientos de un mismo bien a dos o más proveedores, podrán hacerlo, siempre que así se haya establecido en las bases de la licitación.

## **XVIII. PRECIOS (ARTICULOS 51° Y 52°)**

En las adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo.

Las Dependencias y Entidades deberán pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato, a más tardar dentro de los 20 días naturales siguientes, contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la propia Dependencia o Entidad.

## **XIX. PROCEDIMIENTOS Y CONTRATOS DE OBRA PUBLICA (ARTICULOS 56° Y 57°)**

Las Dependencias y Entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa.

**Los Contratos de Obra Pública pueden ser:**

- ◆ Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado.
- ◆ A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración deberá cubrirse cuando la obra esté totalmente terminada. Los contratos sobre proyectos integrales se celebrarán a precio alzado.

Se detalla el procedimiento de las licitaciones, la evaluación de las proposiciones y la adjudicación.

## **XX. CONTENIDO DE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA (ARTICULO 61°)**

Los contratos de obra pública contendrán como mínimo, las declaraciones y estipulaciones referentes a:

- ◆ Autorización de la inversión para cubrir el contrato;
- ◆ El precio a pagar;
- ◆ La fecha de iniciación y terminación de los trabajos;
- ◆ Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de los materiales;
- ◆ Forma y término de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- ◆ Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como el ajuste de costos;
- ◆ Montos de las penas convencionales;
- ◆ Forma en que el contratista reintegrará las cantidades que hubiere recibido en exceso;
- ◆ Procedimiento de ajuste de costos;
- ◆ Descripción pormenorizada de la obra y
- ◆ Procedimiento para resolver controversias previsibles que pudieran versar sobre problemas técnicos administrativos.

## **XXI. ASPECTOS ECONOMICOS (ARTICULOS 66°, 67°, 68° Y 70)**

Es importante señalar que las estimaciones de trabajos ejecutados, se presentarán por el contratista a la Entidad mensualmente acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

Asimismo, cuando ocurran circunstancias de origen económico no previstas en el contrato y que repercutan en un aumento o reducción de los costos, dichos costos podrán ser revisados, debiendo constar por escrito el aumento o reducción correspondiente.

En el caso de ajuste de costos existe un procedimiento específico detallado en la ley en su artículo 68°.

Las Dependencias y Entidades dentro del programa de inversión aprobado podrán modificar los contratos mediante convenios, siempre y cuando no rebasen el 25% del monto o del plazo pactado en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original.

#### **XXII. SUSPENSION (ARTICULO 71°)**

Las Dependencias y Entidades podrán suspender temporalmente todo o parte de la obra contratada por cualquier causa justificada.

#### **XXIII. OBRA PUBLICA POR ADMINISTRACION DIRECTA (ARTICULO 77°)**

Siempre que cuenten con fondos suficientes las Dependencias y Entidades podrán realizar obra pública por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios como maquinaria, equipo de construcción y personal técnico que requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos.

#### **XXIV. EXCEPCIONES A LA LICITACION PUBLICA (ARTICULO 80°)**

Las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida.

#### **XXV. INVITACION RESTRINGIDA (ARTICULO 81°)**

El procedimiento de invitación restringida consiste en:

- ◆ El contrato sólo puede celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- ◆ Peligre el orden social, la economía o los servicios públicos como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.
- ◆ Si hubiese rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista, en cuyo caso la Dependencia podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente mas baja y
- ◆ Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se recibieran proposiciones solventes.

#### **XXVI. INFORMACION Y VERIFICACION (ARTICULOS 84° Y 85°)**

La forma y términos en que las Dependencias y Entidades deberán emitir información relativa a actos y contratos materia de esta ley serán establecidos de manera sistemática y coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quienes podrán en cualquier tiempo verificar que las adquisiciones, los arrendamientos, los servicios y la obra pública se realicen conforme a la ley.

#### **XXVII. CONTROL DE CALIDAD (ARTICULO 86°)**

La comprobación de la calidad de las especificaciones de los bienes muebles se haría en los laboratorios que determine la Contraloría, y podrán ser aquellos con los que cuente la Dependencia o Entidad o cualquier tercero con la capacidad suficiente para practicar la comprobación.

#### **XXVIII. INFRACCIONES Y SANCIONES (ARTICULOS 87° Y 90°)**

Serán sancionados con multa equivalente alas cantidades de 50 a 300 veces el salario mínimo, aquellos que infrinjan las disposiciones de la ley.

**Los criterios para aplicación de multas serán los siguientes:**

- ◆ **Importancia de la infracción**
- ◆ **Cuando sean varios los responsables, cada uno será sancionado por el total de la multa**
- ◆ **En casos de reincidencia se impondrá otra sanción mayor**
- ◆ **Cuando persista la infracción se impondrá multa por cada día que transcurra.**

**Se señala el procedimiento a que debe sujetarse la aplicación de las sanciones o multas.**

#### **XXIX. INCONFORMIDADES (ARTICULO 95°)**

**Los interesados podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones de esta ley, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquel en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.**

#### **XXX. RECURSOS DE REVOCACION (ARTICULO 99°)**

**Contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Contraloría, el interesado podrá interponer ante tal autoridad recursos de revocación, dentro de los 10 días naturales siguientes, a partir del día siguiente de la notificación.**

**Se señalan las Normas conforme a las cuales deberá tramitarse el mencionado recurso.**



## **T R A N S I T O R I O S**

### **VIGENCIA:**

**1° de enero de 1994**

### **REGLAMENTOS**

**Los reglamentos de las leyes de obras públicas y de adquisiciones seguirán vigentes en tanto se expidan los manuales de procedimientos correspondientes.**

### **PUBLICACION DE CONVOCATORIAS**

**A partir del 1° de enero de 1995, se publicarán en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, y en un diario de la Entidad Federativa donde habrá de ser utilizado el bien o la obra.**

**Del análisis de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas antes presentado, se concluye que la misma, no vislumbra el que se otorguen mayores facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su intervención en el procedimiento en estudio, por lo que sostengo mi propuesta en el sentido de que se amplíen las mismas, a efecto de que la adjudicación del contrato de obra pública que se lleve a cabo, garantice las mejores condiciones disponibles para el estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**

## CONCLUSIONES

1. El primer antecedente Constitucional de la reglamentación de la obra pública en México, lo presentó la Constitución de Cádiz de 1812, la cual le otorga la facultad al Ayuntamiento para ejecutarla en los términos y condiciones que este cuerpo legal le disponía.
2. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, define cuáles obras se deben considerar como públicas, siendo la Ley de Inspección Fiscal de 1936, la primera que la reglamenta.
3. Sólo hay obras públicas cuando éstas sean ordenadas por cualquiera de los órganos de la Administración Pública, siendo este requisito su elemento subjetivo y básicamente que se destine a un fin público, lo que constituye su elemento objetivo.
4. Las formas de adjudicación de un contrato de obra pública serán: a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado. Asimismo, las licitaciones serán: a) Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y b) Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.
5. Propongo que se disponga en la Ley de Obras Públicas, la obligación de intervenir en todos el procedimiento para la adjudicación de contratos de obra pública, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a efecto de dar una mayor transparencia al procedimiento y asegurar que el mismo se verifique, de acuerdo a la Ley correspondiente.
6. También se propone que la Ley señale la obligación para las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal de invitar a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, tanto al acto de apertura de ofertas como al acto de fallo, donde se adjudique el contrato de obra, para

que la misma pueda opinar sobre cualquier duda de carácter técnico relativo a la obra objeto de la licitación, lo que beneficiará el criterio para el análisis de las propuestas y emisión del dictamen para el fallo.

7. Se propone reformar el artículo 33 Inciso B de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en el sentido de que señale como requisito para las empresas participantes, que éstas comprueben una experiencia mínima de 3 años en la realización de la obra materia de la licitación, a efecto de garantizar el cumplimiento del contrato adjudicado a satisfacción de la dependencia o entidad convocante.

8. Se propone la reforma del artículo 46 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en la que se señale, que el dictamen que emita la Dependencia o Entidad convocante deberá ser realizado por un Ingeniero que cuente con especialidad en la materia de la obra objeto de la licitación; y en el supuesto de que la convocante no cuente con dicho personal, lo hará saber a la contraloría dentro de un término de 30 días hábiles previos al acto de apertura de ofertas, a efecto de que , de conformidad a sus facultades realice los actos que estime pertinentes para que dicho dictamen se realice por el personal que se indica, asegurando beneficiar los intereses del Gobierno Federal.

9. Se propone se establezca en el artículo 83 de la Ley en Estudio, como requisito esencial al acto de apertura de proposiciones, la presencia de los correspondientes licitantes, a efecto de que se obtenga transparencia en el procedimiento de adjudicación del contrato y se garantice al participante una absoluta imparcialidad y honradez en el desarrollo de dicho procedimiento y en la emisión del fallo de adjudicación.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

1. Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 3a. Edición actualizada, México 1979.
2. Báez Martínez Roberto. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Trillas, México 1990.
3. Bielsa Rafael. "Derecho Administrativo" 5a. Edición. Buenos Aires, Argentina, Tomo I.
4. Canals Arenas Jorge Ricardo. "El Contrato de Obra Pública", Editorial Trillas, México 1990.
5. De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
6. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 1a. Edición, México 1958.
7. García Maynes Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 25a. Edición revisada, México 1975.
8. González de Cosío Francisco. "Historia de las Obras Públicas en México", Editada por la Secretaría de Obras Públicas, Tomo I, México 1971.
9. Gutiérrez y González Ernesto. "Derecho de las Obligaciones", Editorial Cajiga, S.A., 5a Edición rectificada y adicionada, Puebla 1978.

10. Mendieta y Núñez Lucio. "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria 1942.
11. Pallares Eduardo. "Diccionario de Filosofía", Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
12. Rojina Villegas Rafael. "Compendio de Derecho Civil", Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición, México 1977.
13. Sepúlveda Cesar. "'Derecho Internacional", Editorial Porrúa, S.A., 9a. Edición, México 1978.
14. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", 14a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., Tomo II, México 1988.
15. Suárez Salazar Carlos. "Legislación Comparada de la Obra Pública", Editorial Trillas, México 1990.
16. Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México", 1810-1976, Editorial Porrúa, S.A., 7a. Edición, México 1976.
17. Villegas Basavilbaso Benjamín. "Derecho Administrativo", Tipografía Editora, Buenos Aires, Argentina 1949, Imprenta Rauch.

## L E Y E S

18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde 1917, 85a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 28a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

20. Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, modificada por Decreto publicado el 24 de julio de 1992 en el D.O.
21. Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980.
22. Reglamento de la Ley de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1985.
23. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
24. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de julio de 1981.
25. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 61a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.
26. Estatuto de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

## **DIARIOS**

27. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Colección "Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana" Serie B), Bibliografía N° 5, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976.
28. Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo I.