

320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO

CAMPUS TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE LA
LICITACIÓN PÚBLICA EN OBRA PÚBLICA”**

TESIS QUE PRESENTA
GRISELDA TREJO MENDEZ
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: LIC. HECTOR HERNÁNDEZ AGUILAR

MÉXICO, D.F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

216085

6
2ej.

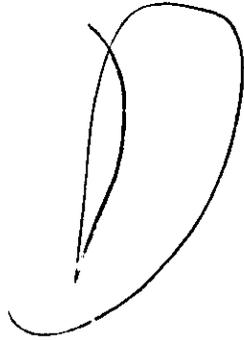
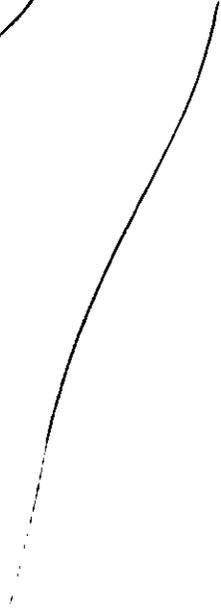
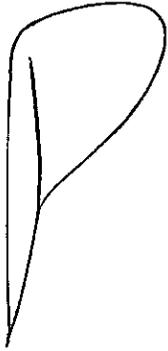


UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

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.



Agradezco infinitamente a Dios por brindarme la oportunidad de vivir, superarme y realizarme en mi carrera.

A mis padres, Timoteo y Maria Elena, quienes me dieron la vida; por perdonar mis errores y alentar mis virtudes y ser ellos los mejores amigos.

A mis hermanos Miguel Y Oscar que han estado en todo momento conmigo.

A Dolores, Fernando y Violeta que son parte importante de mi familia.

Al Lic. Hector Hernández y Lic. Oscar Bello por su paciencia y apoyo para la elaboración de esta tesis.

A mis compañeros de trabajo, quienes me alentaron para continuar adelante.

INDICE

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ENCARGADOS DE LA LICITACION PUBLICA EN OBRA PUBLICA

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1. HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	2
1.2. HISTORIA DE LA OBRA PUBLICA	7
1.3. MARCO JURIDICO	15
1.3.1. CONSTITUCION POLITICA	15
1.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	17
1.3.3. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS	20

CAPITULO II PROCESO DE ADJUDICACION DE LA OBRA PUBLICA Y SU CONTRATO

2.1. LICITACION PUBLICA	26
2.1.2. ACCIONES PREVIAS	27
2.1.3. CONVOCATORIA	28
2.1.4. BASES	29
2.1.5. PRESENTACION DE PROPOSICIONES	30
2.1.6. FORMALIDAD	31
2.1.7. RECEPCION Y APERTURA DE PROPOSICIONES	31
2.1.8. INVITACION RESTRINGIDA	34
2.1.9. DICTAMEN	35

2.1.10. FALLO	36
2.2. NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA	37
2.2.1. ELEMENTOS	40
2.3. OBLIGACIONES CONTRACTUALES	43
2.4. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	47
2.5. CONVENIOS MODIFICATORIOS	47
2.5.1. CONVENIOS ADICIONALES	49
2.6. LA SUSPENSION DE LA OBRA PUBLICA.	50
2.6.1. TERMINACION ANTICIPADA.	52
2.6.2. RESCISION ADMINISTRATIVA	52
2.7. GARANTIAS CONTRACTUALES	53

CAPITULO III RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1. GENERALIDADES	57
3.1.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	57
3.1.2. OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PUBLICO	58
3.2. TIPOS DE RESPONSABILIDADES	61
3.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL	61
3.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL	62
3.2.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	62
3.3. EL SERVIDOR PUBLICO	63
3.4. ENCARGADOS DE LAS LICITACIONES	65
3.4.1. FUNCIONES Y OBLIGACIONES	66
3.4.2. MARCO DE ACTUACION	68
3.5. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	73

CAPITULO IV INFRACCIONES Y SANCIONES, INCONFORMIDADES, SU APLICACION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1. INFRACCIONES Y SANCIONES	76
4.2. INCONFORMIDADES	78
4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	80
4.3.1. ETAPAS	81
4.4. FINCAMIENTO DE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD	82

4.5.	MEDIDAS PRECAUTORIAS	84
4.6.	RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS	85
4.7.	SANCIONES DISCIPLINARIAS	86
4.7.1.	CARACTERISTICAS DE LAS SANCIONES	87
4.8.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS	88
4.9.	PRESCRIPCION	91
4.10.	AUTORIDAD COMPETENTE PARA LA EMISION DE LA RESOLUCION.	92
4.11.	RECURSO DE REVOCACION	96

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Para responder a las demandas de bienestar de la población, así como para satisfacer la provisión de la infraestructura pública necesaria, el Estado debe realizar diversas erogaciones, entre otras, las relativas a obra pública y a adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, lo que hace indispensable asegurar la mayor eficiencia posible en el ejercicio de los recursos públicos disponibles y la honestidad más escrupulosa en el manejo de los mismos.

En efecto, conforme a los principios consagrados por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, asegurando al Estado, en todo los casos, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En congruencia con el precepto constitucional en cita, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece los requisitos que deben cumplirse para otorgar los contratos o pedidos respectivos, las garantías exigibles, las modificaciones en la contratación de obras, suministros o servicios y una extensa variedad de situaciones que pueden ocurrir en las relaciones del Gobierno con los particulares cuando éstos se presentan como ejecutantes de la obra pública como prestadores de los bienes y servicios de referencia.

Dentro de este contexto, con base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos deben conducir su actuación con una vocación de

servicio acorde a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que permita garantizar un adecuado manejo de los recursos económicos estatales, la inobservancia de los ordenamientos legales trae consigo la responsabilidad administrativa en que incurran y debe ser compartida por quienes participan en el desarrollo de las actividades del Estado, siendo éste el caso de los contratistas, proveedores y prestadores de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya intervención no debe transgredir el orden jurídico establecido, más sin embargo el objeto de este trabajo es realizar un breve análisis sobre la responsabilidad administrativa que recae directamente en el supervisor de obra pública

El objetivo de la presente investigación; es analizar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, encargados de la licitación pública en relación a las obras públicas.

Para analizar jurídicamente los alcances y procedimientos en cuanto a la actuación de los servidores públicos en el ámbito de la Administración Pública Federal, considerando que actualmente se ha dado la facultad a las Contralorías Internas para que en el ámbito de su competencia resuelvan las presuntas responsabilidades administrativas.

Nuestra hipótesis de investigación "La licitación de la obra pública, en el marco del Derecho Administrativo no cuenta con controles legales y responsabilidad para los funcionarios que actúan en ella".....

La hipótesis inicial de investigación y que buscamos comprobar jurídicamente, en un estudio serio y profundo utilizando la metodología bibliográfica adecuada, bajo el método inductivo-deductivo, partiendo de lo general a lo

particular, también el histórico y el analítico crítico para llegar a conclusiones jurídicas objetivas.

Buscando hacer una aportación modesta a la ciencia jurídica en el sentido de conocer y analizar nuestra disciplina y para que nuestra investigación sirva como punto de partida a investigaciones posteriores al tema.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.1. HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**
- 1.2. HISTORIA DE LA OBRA PUBLICA.**
- 1.3. MARCO JURIDICO.**
 - 1.3.1. CONSTITUCION POLITICA.**
 - 1.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**
 - 1.3.3. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.**

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En la época colonial nuestras características temperamentales, como pueblo, están signadas por nuestros ancestros, así, tenemos el recio temperamento indígena, pero su herencia legislativa está por completo perdida.

En cambio, en la fusión heredamos el temperamento español también y con él por ser el dominante, adquirimos la tradición legislativa que durante tres siglos nos rigió y de la que a grandes rasgos podemos analizar brevemente en cada épocas a saber:

A) Juicio de Residencia

Por sus características, los juicios de residencia españoles, son verdaderos antecedentes de cualquier ley de responsabilidades en nuestro país ya que se instituyó en tierras americanas con el objeto de sustanciar el derecho americano en la legislación indiana y como remedio adjetivo que ponga freno a los abusos, desmanes, incumplimientos, faltas y delitos de los funcionarios de ultramar, y como lección moralizadora que contribuyó en muchos funcionarios al cumplimiento de los mandatos reales en procura del bienestar del indígena y demás vasallos.¹

Este juicio, pretendía mantener la honradez de los gobernantes y sus subalternos, era requerido por el monarca español, pero el nombramiento del juez,

¹ PONCE, MARANELA Y VACCARI DE VENTURINI, Litzia, Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela, Instituto Nacional de Historia, Caracas 1980, p. 12

que era especial en cada caso, lo hacía la autoridad superior al residenciado, así en el caso de Cortés, después de suscitadas sus diferencias con Velázquez, es mandado investigar por el Emperador Carlos V, a través de una junta especial, que lo absuelve, trayendo consigo el nombramiento de Cortés como Capitán General y Gobernador por parte del mismo Emperador. ²

Sin embargo, más adelante Carlos V envía al Licenciado Don Luis Ponce de León, con instrucciones expresas para tomarle en cuenta a Hernán Cortés su administración a través de un verdadero juicio de residencia, pero no sólo se refería a él, sino también a sus allegados, además de acompañado de un pequeño cuerpo del ejército para aprenderle en caso de resistencia y el 4 de julio de 1526 se publica el pregón para hacer del conocimiento general la existencia del citado juicio.

Es importante mencionar que el objetivo principal del juicio de residencia, era el de juzgar a los servidores públicos de entonces con motivo de actos u omisiones derivadas directamente de sus encargos, lo que constituye una verdadera dirección hacia responsabilidades de los servidores públicos.

B) Constitución de Cádiz de 1812

Esta Constitución rigió en España y a sus colonias por breves períodos en los últimos años de dominio hispano, tuvo sin lugar a dudas una influencia definitiva, no solo por haber regido, sino por su carácter novedoso y revolucionario para el mundo español, incluyendo a sus colonias, que habían sido hasta entonces más medieval que renacentista o enciclopedista literal.

² CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, Historia General de México, Tomo I Colegio de México, 3a. Edición, México 1981, p.p. 289

Por otro lado y refiriéndose en concreto a los aspectos de responsabilidad de los servidores públicos, en su artículo 226 habla de las responsabilidades en que podían incurrir los secretarios de Despacho ante las Cortés.

La responsabilidad se exigía por contravenir a violar la Constitución o las leyes, este artículo parece antecedente del Derecho de Amparo, aunque para fines históricos, está relacionado con la materia referente a las responsabilidades administrativas.

C) Constitución de Apatzingan de 1814.

Este supremo ordenamiento, que surgió de la revolución de Independencia de nuestro país y como resultado del carácter de estadista de Morelos, lo consideramos como propio del México Independiente, debido a que fue hecho con esa consideración no obstante que por su parte el gobierno realista no fue tomado como válido.

Por su parte, en esta Constitución, no se olvidó la responsabilidad que se desprende del ejercicio público, así habla de la creación de un tribunal de residencia, influencia clara de la época cortesiana, que conociera privativamente de las causas de esta especie, referentes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

D) Constitución de 1824.

En la época independiente, la primera Constitución propiamente dicha sostenía que la Suprema Corte de Justicia sería la que conocería de las causas promovidas contra el Presidente, Vicepresidente, Diputados, Senadores,

Gobernadores, Secretarios de Despacho, Diplomáticos y Cónsules, mientras que para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Congreso elegía cada dos años a un número de personas con características de jueces, para el caso de juzgar a los citados Ministros.

La declaratoria del Jurado se limitaba solo a indicar si había o no lugar para formación de la causa y si resultaba afirmativa, se desaforaba al enjuiciado, equivale, en este sentido a nuestro actual juicio político, quedando a disposición de las autoridades ordinarias.

Los funcionarios a que hemos hecho mención, eran susceptibles de ser enjuiciados según esta Carta Magna, por traición a la Independencia Nacional o a la forma de gobierno, por cohecho, soborno o bien por impedir de cualquier forma la realización de las elecciones para Presidente, Senadores o Diputados.³

E) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Dentro de estas leyes, se instituye un cuarto poder, que por sus características era omnimodo y se encontraba por encima de los demás.

El poder a que nos referimos se llamaba Supremo Poder Conservador y su función era juzgar y anular, en su caso, los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, sin ser responsable de sus operaciones sino ante Dios y la opinión pública, es decir, tenía fuero absoluto en cuanto a los actos derivados de sus funciones y solo podían ser desaforados por la comisión de delitos del orden común siempre y cuando se demostrase ante el Congreso General tal circunstancia.

³ Institución del 4 de octubre de 1824.

F) Bases Orgánicas del 12 de junio de 1943.

Estas bases son de carácter centralista, proponen la erección de las doce Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, en Gran Jurado, aspecto hasta ahora novedoso, para conocer de los delitos oficiales del Presidente en caso de que atentara contra la Independencia Nacional y a su forma de Gobierno, quedando eximido de la persecución por delitos comunes durante su mandato.

G) Epoca de la Reforma y Segundo Imperio.

La Constitución del 5 de febrero de 1857, que ha sido considerada por su técnica jurídico constitucional, sienta sus bases definitivas que más tarde heredaría la actual Constitución, al contemplar por primera vez un título completo (Título IV), que trata en exclusiva las responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo que quedan sujetos a juicio político, el Presidente, los Senadores, los Diputados, los Secretarios de Despacho, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Gobernados.

H) Estatuto provisional del Imperio.

Se crean dos órganos que, sin ser exactas las comparaciones, equivalen al Tribunal de Cuentas, a nuestra Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ya que sus funciones especiales, eran las del examen y liquidación de cuentas que de las oficinas de la Nación y cualesquiera otra le pasara al Emperador, con el fin de juzgar el correcto uso del presupuesto, esta institución es más peculiar ya que tiene el carácter de autoridad judicial. Ahora bien, la segunda de "vigilantes" se podría equiparar con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo, Congreso y Poder Judicial.

1.2 HISTORIA DE LA OBRA PUBLICA.

En tiempos remotos, el hombre primitivo procuraba por sí mismo la satisfacción de sus necesidades primordiales, pero al organizarse en grupos, éstas iban en aumento. Los jefes o dirigentes de los pueblos antiguos asumían la responsabilidad de solucionar las necesidades de la comunidad, generando así las obras de carácter público. La ejecución y regulación de estas obras, presupone la existencia de una autoridad establecida previamente, quien se encargaba de determinar y ordenar su ejecución.

"Los monumentos de las civilizaciones pasadas han dejado huella de la grandiosidad de las obras públicas que realizaron los antiguos".⁴

La grandeza de las obras de civilizaciones tales como la griega y la romana, entre otras, no es concebible sin que se presuponga que hubo una administración que las planeó y ordenó. Desde remotas épocas, las obras públicas podían ser realizadas por entes administrativos directamente o por encargo de éstos a terceros; por esta razón, aquellas obras ejecutadas por particulares u organismos privados por cuenta propia no se consideraban obras públicas.

La evolución histórica de nuestro país desde los regímenes teocráticos hasta nuestros días ha demostrado que la obra pública ha sido ejecutada siempre por el Estado directa o indirectamente, por lo tanto debe ser considerada como parte del derecho administrativo, ya que su ejecución implica el ejercicio de funciones de la administración y nuestra Constitución faculta expresamente a la administración para acudir a terceros idóneos para que en su nombre ejecuten los trabajos encomendados.

⁴ GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo, Tomo II, 8a. Edición, Ed. E.I.S.A. OÑATE, Madrid 1962, p. 704.

La ejecución de obras en el Derecho Romano se encontraba encuadrada dentro del contrato consensual llamado locatio conductio. "Los romanos conocieron sólo una figura, la locatio conductio, si bien dentro de ella se agitaban distintas variedades que los juristas trataron específicamente en cada caso, pero en los cuales se puede entrever la división posterior."⁵

Dentro de la locatio se distinguen dos clases:

- 1) La locatio conductio operarum o sea, el arriendo o conducción de servicios, los cuales debían ser prestados por el arrendador personalmente. Este contrato se extinguía por el cumplimiento del plazo pactado o bien por la defunción del arrendatario.

Gayo en sus Instituciones, hace una diferencia entre la locación de obra y la locatio conductio operarum, diciendo que "en la primera interesa menos el trabajo regularmente pactado, como el objeto final (el opus)".

- 2) La locatio conductio operis, que podemos definir como un contrato consensual, bilateral por el cual una de las partes se compromete a la realización de una obra determinada (opus), con la promesa de recibir como compensación algo equivalente.

El arriendo o conducción de una obra o empresa se extinguía por la muerte del conductor, o sea el emprendedor de ella.

Afirma Bonafante: "en el arriendo-conducción de una obra o empresa - (locatio conductio o redemptio operis) el objeto es un obra determinada y puede considerarse como arrendador, no a quien lo ejecuta, sino a aquel por cuya cuenta

⁵ GAUIS, Institutos, Edit. Ed. Librería Jurídica. L Plata, Rep. Argentina 1975, P. 236.

se ejecuta: en cambio, el empresario es el arrendatario (conductor o redemptor operis)".⁶

El objeto del arriendo - locación - será la merces, pensio o canon; es decir, el pago que en todo caso debía ser cierto y determinado y generalmente consistía en dinero.

Para el caso de la locatio conductio operis, la merces se abonará al concluir la obra, salvo que las partes hubiesen pactado distribuirla proporcionalmente al avance de la obra, ya sea por días, medidas, superficies, capacidades, longitudes, etc.

Las acciones de la locatio conductio de buena fe en el Derecho Romano eran respectivamente la actio locati para el locator y la actio conducti para el conductor.

La evolución histórica de la obra pública en México, contempla siete épocas importantes y que son:

A) Régimen Teocrático.

La historia de nuestro país narra que en los regímenes teocráticos las obras de carácter público estaban supeditadas al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de esas sociedades. La guerra era el instrumento que dotaba a los pueblos vencedores de la mano de obra necesaria para la ejecución de obras de todo tipo.

⁶ BONAFARTE, PEDRO. Instituciones de Derecho Romano. Quinta Edición, Ed. Instituto Editorial Reus, Madrid 1979, p. 496.

Durante este período, el nombre y el carácter profesional de los técnicos que dirigieron y ejecutaron estas obras se ignora, pero los vestigios que de ellos perduran hasta nuestros días no determinan los lineamientos físicos y estéticos imperantes en la época, así como la calidad de los materiales utilizados.

B) Etapa Precolonial.

Del período precolonial destaca la obra conjunta realizada por Moctezuma Ilhuicamina y Netzahualcoyotl quienes atinadamente atendieron el ramo de las obras públicas, el de servicios públicos, así como de construcción de caminos y la conservación del orden público.

Se atribuye a Netzahualcóyotl la proyección y trazo de la llamada "Vieja Albarrada de los Indios" en San Cristóbal Ecatepec, cuyo fin era el de contener el agua de lagunas cercanas para evitar inundaciones.

C) Epoca Colonial.

Es durante la Epoca Colonial cuando en nuestro país opera un cambio radical en la ejecución de las obras públicas ya que se introducen nuevas modalidades de construcción. Algunas de las obras públicas realizadas durante la Epoca Colonial perduran hasta nuestro días (plazas, edificios, etc.); la civilización española trajo a la cultura indígena mexicana técnicas de construcción más avanzadas: la rueda y los animales de carga y tiro constituyeron un alivio al rudo trabajo humano y al sustituto de muchas de las fases de la mano de obra.

Los trabajos de orden público realizados durante la dominación española denotan un conocimiento más avanzado sobre ideas tales como obra pública,

trabajo material, utilidad pública, cooperación económica y laboral, mandato de autoridad.

Podríamos definir a la obra pública de esa época como la ejecución material de un bien, emanada de la orden de la administración, a la que participaban económicamente o por su mano de obra, todos los beneficiarios.

Destacaron dos tipos de Obras:

- 1) Las civiles, es decir, las realizadas con el propósito de procurar el progreso y civilización de las comunidades.
- 2) Las religiosas, o sea las que se encaminaban al fomento ya sea del humanismo o de la religión.

La Hacienda Real proporcionaba al monarca la autoridad para participar directamente en la ejecución de este tipo de trabajos bajo dos personalidades: la de patrono y la de financiador, utilizando los recursos económicos de los municipios o comunidades. Los gastos generados por las obras se repartían en tres partes sufragadas por la hacienda real, los encomendaderos y los indios.

El tributo y el trabajo forzado eran imprescindibles para la administración: las autoridades como representantes del rey exigían tributos a los pueblos vencidos en las guerras, asimismo, los reos de guerra e incluso los reos de justicia seguían constituyendo una aportación gratuita de fuerza de trabajo aprovechada por los gobernantes.

Las obras públicas podían ser ejecutadas en dos formas:

- a) Por medio de asentaistas o contratistas a quienes se encomendaba la fundación de villas en cierto término a cambio de la concesión de minas de oro y plata y demás metales, además de las salinas y pesquerías de esa región.
- b) Por administración directa, de entre las cuales destacan el cuidado de las obras públicas que se decretarán, como casas de cabildo, alhóndigas, puentes y caminos, (las cuales se financiaban por los propios beneficiarios).

D) Independencia.

Nuestra lucha por la independencia origina una recesión en la ejecución de las obras públicas; hasta el año de 1826 se ignora casi en su totalidad este tipo de obras, y es hasta 1827, cuando al ocupar la Presidencia de la República el General Guadalupe Victoria, se expide la Ley de Caminos cuyo contenido pretendía favorecer los sectores industriales, comerciales y agrícolas para fortalecer la deteriorada economía nacional.

En 1838 se crea la obra caminera, mediante un comunicado por el que el Ministerio del Interior expone a las autoridades de los departamentos las consideraciones del Presidente respecto a la utilidad de ésta y los beneficios económicos y sociales que implica.

La fracción VI de las Bases Constitucionales de 1843, establece entre otras, como facultades de las Asambleas Departamentales, la de disponer la apertura y mejora de los caminos y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos.

Es bajo el régimen de Santa Anna cuando se crean las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles, los cuales tenían encomendadas las funciones relativas a la planeación, construcción y desarrollo de obras y caminos.

E) Reforma.

La Secretaría de Fomento del régimen de Comonfort encuadraba casi la totalidad de las atribuciones relativas a las obras públicas.

El 7 de julio de 1859, el Presidente Juárez da a conocer a la nación las ideas de las autoridades respecto a la urgencia de concluir las obras públicas iniciadas y ejecutar otras. Es el 23 de febrero de 1861 cuando se expide el decreto sobre la distribución de las ramas de la Administración Pública, estableciendo seis Secretarías de Estado que fueron: Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio y Guerra y Marina.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, expedido por Maximiliano, crea en el Título XI la Dirección de Obras Públicas, confiriéndole facultades de vigilancia en la ejecución de obras, con el fin de prevenir los peligros en su construcción.

Una vez restablecido el orden constitucional, después de la Guerra de Tres Años, Juárez decidió impulsar las obras de utilidad pública, procurando elevar los rangos académicos de los profesionales que la ejecutaban. En el mes de diciembre de 1867 promulga la Ley Orgánica de Instrucción Pública, mediante la cual se crearon carreras diversas en las escuelas profesionales de Ingeniería. Se crea también la Escuela de Bellas Artes, a sus estudiantes se les otorga título de arquitecto o de maestro de obras.

F) Porfirismo.

Bajo el régimen de Gral. Porfirio Díaz, por Decreto del 13 de mayo de 1891 se crearon siete Secretarías de Estado; se separa la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas en dos: Secretaría de Fomento y Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. A ésta última se le atribuyeron entre otras funciones las relativas a las obras portuarias, monumentos públicos y obras de utilidad, de ornato, carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales; conserjerías y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec; y desagüe del Valle de México. A esta Dependencia se le suprimen o agregan diversas atribuciones en sucesivas leyes de 1913 a 1934.

El 15 de septiembre de 1897 se expide un nuevo Decreto sobre la Ley de Enseñanza Profesional para la Escuela de Ingeniería, creando otras profesiones como las de Electricistas, Topógrafos e Hidrógrafo, Ingeniero Civil, Industrial, en Metalurgia y otras.

El Presidente Díaz se preocupó por la ejecución de obras públicas, durante su gobierno se ejecutaron obras portuarias, civiles, de ornato, urbanización etc., de entre las que destacan:

Construcción de un número considerable de caminos, la terminación de los edificios de las Penitenciarías del D.F., la creación de las Fundiciones Monterrey y San Luis Potosí, el desagüe de la Ciudad de México, así como obras de saneamiento, drenaje, hidráulicas, monumentos, etc.

La prosperidad, el progreso positivo y la reorganización de la Hacienda Pública basada en la opresión y privación de la libertad que reinó durante el

porfirato, volcó en la Revolución de 1910, movimiento que perjudicó en cierto grado la ejecución de los trabajos de esta naturaleza.

1.3. MARCO JURIDICO.

1.3.1 CONSTITUCION POLITICA.

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política, vigente hasta la fecha, la cual en el texto original de su Título Cuarto estableció las bases "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", más adelante se realizará un estudio detallado de las disposiciones que se contemplan en materia de responsabilidad de funcionarios públicos.

Del artículo 108 a 114 se comprende el Título denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos".

De estos artículos, se desprende que regularon lo relativo a los delitos comunes y a los delitos oficiales de los funcionarios públicos y la razón de que sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, es porque precisamente esas conductas son las que se podrían adecuar a lo que hoy conocemos como responsabilidad administrativa.

El Maestro González Bustamantes, afirma que, "Existen dos sistemas de enjuiciamiento por razón de su competencia:

- a) Corresponde a la competencia jurisdiccional, que los altos funcionarios de la Federación, una vez desaforados por los delitos comunes que cometan en el tiempo de su encargo, queden a disposición de la justicia ordinaria.

b) La otra contrae a la competencia constitucional, que impide que por motivo alguno pueda intervenir un juez ordinario en los llamados delitos oficiales, pues estos exclusivamente pueden ser conocidos por los altos cuerpos políticos de la nación".⁷

Por otro lado, el fundamento constitucional de toda licitación pública, lo encontramos en el artículo 134 que a la letra dice: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realice, 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 los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

⁷ CARDENAS, RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Primera Edición, Edt. Porrúa, México 1982. p. 27.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".⁸

Con las reformas al citado artículo de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se establece una clara distinción entre los sistemas de ejecución de obras públicas mediante licitación y la adjudicación de las mismas sin que medie el procedimiento señalado, estableciendo lo conducente en el tercer párrafo.

".....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.....".⁹

Por lo anterior, se puede afirmar que lo preceptuado en el citado artículo de nuestra Carta Magna, que los contratos de obra pública podrán adjudicarse, ya sea mediante licitación pública o sin ella.

1.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) Ley Juárez.

La ley del 3 de noviembre de 1870, conocida como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, señaló como sujetos de responsabilidad los contemplados en el artículo

⁸ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 11a. Edición, Edit. Trillas.
⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 28 de diciembre de 1982.

103 Constitucional de 1857, es decir a los diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, en los casos de violación a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por tres tipos de delito: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electora y por delitos graves del orden común.¹⁰

Determinó además los delitos oficiales como el de ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, estableció como sanciones la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Por último reguló también otro tipo de infracción que denominó "omisión en el desempeño de funciones oficiales", consistentes en la inexistencia o inexactitud en el desarrollo de las funciones anexas a su cargo, para cuya omisión se estableció como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Por lo que ante todas estas irregularidades se dio la necesidad de seguirles un procedimiento con base a los artículos 103 y 104 de la Constitución Política de 1857. Esta ley estableció un procedimiento no sólo para los delitos, como lo disponía la Ley Suprema, sino que comprendía a las faltas y omisiones oficiales con el mismo procedimiento, la resolución que emitía el jurado, denominado de acusación permitía determinar la culpabilidad del funcionario público, sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

¹⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. México 1990. p. 55.

B) Ley Porfirio Díaz.

Encontrándose vigente la Constitución de 1857 el Presidente Don Porfirio Díaz, expidió la segunda ley de responsabilidades el 6 de junio de 1896. Esta ley denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", reguló en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios de la Federación, reconoció asimismo, la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en los mismos términos que la Ley Juárez.

Con relación a la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos determinó la "declaración de procedencia" que era dictada por el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que éstos gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Reguló además el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "declaración de inmunidad", para suspender la substanciación de un juicio en su contra. Este procedimiento culminaba con la declaración de procedencia o la determinación de "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados.

C) Ley Lázaro Cárdenas.

Tomando como base las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se determinó que el Congreso de la Unión debería expedir ".....a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios

Federales.....", ya que la anterior ley reglamentaria era obsoleta por contemplar las disposiciones de la Constitución de 1857, mismas que ya no se adecuaban a los cambios que exigió el país.

Fue sin embargo, 22 años después, cuando se dio el debido cumplimiento para la elaboración de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

D) Ley López Portillo

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados la cual en su artículo 2o. Transitorio derogó la "Ley Cárdenas".

El nuevo ordenamiento estableció los diferentes tipos de responsabilidad conforme al artículo 1o., en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley".

1.3.3. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

En 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se elabora una primer Ley de Secretarías de Estado en la que se definen funciones y facultades.

Se regula por primera vez a los contratos de obra pública mediante el artículo 134 Constitucional, estatuyendo: "Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la adjudicación 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".

Es en el régimen del Presidente Elías Calles cuando se crea la Comisión Nacional de Caminos, a través de la Ley del 30 de marzo de 1925, publicada el día 6 de abril del mismo año cuyas reformas fueron del 26 de agosto del siguiente. La primordial finalidad de esta institución fue la de construir caminos nacionales, para lograr este objetivo se le facultó para administrar y aplicar los fondos recaudados por concepto de impuestos sobre ventas de primera mano de gasolina, así como los productos del impuesto sobre tabacos labrados.

Es en 1926, en el mes de abril, cuando se crea la Ley de Caminos y Puentes, publicada y puesta en vigor el 26 del mismo mes y año; su reglamento se expide el 22 de abril de 1927.

En 1934 se publica una Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal.

El 30 de octubre de 1939 se establece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyas facultades se enriquecen en 1946 y 1947.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente a partir del 1o. de enero de 1959, crea la Secretaría de Obras Públicas, asignándole entre otras funciones las relativas a la construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y obras de ornato, cuya ejecución no está expresamente encomendada a otra dependencia del Ejecutivo Federal.

El 21 de diciembre de 1965 se decreta la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966 y cuyo Reglamento se publica por el mismo medio el 2 de febrero de 1967, queda derogada por Decreto publicado en el mismo medio con fecha 30 de diciembre de 1980, para entrar en vigor la nueva Ley de Obras Públicas.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Obras Públicas, quedó establecido que la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y al incorporar principalmente los presupuestos por programas, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas ya no era un instrumento acorde a los principios y políticas del ejercicio del gasto, ni con la reestructuración del Sector Público Federal y en general, ni con el marco jurídico que normaba a la Administración Pública Federal.

Estas consideraciones sugirieron proponer un nuevo ordenamiento legal que coadyuvará a la optimización de la calidad de las obras públicas, del rendimiento de las inversiones relativas y a su pronta ejecución, aplicando para ello estrategias, métodos y técnicas congruentes y uniformes y que propiciarán, asimismo, que dichas obras cumplieran con las finalidades para las que hayan sido proyectadas.¹¹

Así también esta iniciativa de ley, contempló ya que los contratos de obra pública fueran adjudicados en subastas, mediante convocatorias y para que se presentaran proposiciones en sobre cerrado y abierto en junta pública. Este procedimiento pretendió garantizar la realización de los principios de probidad pública y de igualdad de los contratistas, estableciendo también sanciones tanto de carácter pecuniario, como de orden administrativo, para propiciar la legalidad y adecuación de los actos de quienes tenían a su cargo la vigilancia de la Ley.¹²

¹¹ **NORMATIVIDAD EN LA OBRA PÚBLICA.** Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. México 1985. p. 7

¹² *Ibidem.* p. 9.

A) Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley de Obras Públicas.

El 28 de diciembre de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones de la Ley de Obras Públicas, entrando en vigor el día 1o. de enero de 1984, en el cual se estableció en su exposición de motivos que la responsabilidad de los servidores públicos, debería de traducirse en la práctica, en el perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, y la mejor regulación de dichas responsabilidades en el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la Administración.¹³

Las reformas a la Ley de Obras Públicas, tenía como objetivo reforzar las normas para asegurar la disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público federal, para lo cual la reforma del artículo 134 Constitucional y del Título Cuarto, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, buscó garantizar la mejor aplicación de los recursos de que disponía el Estado y por otra que los servidores públicos se ajustarán estrictamente a las disposiciones que regulaban su manejo.¹⁴

En cuanto a la contratación de la obra pública, se adecuó para reproducir lo conducente al texto del artículo 134 Constitucional y establecer el procedimiento general de adjudicación mediante licitaciones públicas, que garantizaran al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad en su realización. Estableciendo además los casos en que se consideró que no era idónea la licitación pública para llevar a cabo la contratación de las obras, desarrollándose las bases, procedimientos, reglas y requisitos a que se sujetarían. En este contexto se habló ya de la excepción de la licitación pública: la invitación restringida.

¹³ *Ibidem*. p. 13.

¹⁴ *Ibidem*. p. 14.

**B) Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley de Obras Públicas.
(1984)**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984 y con vigor el día primero de enero de 1985, las reformas y adiciones en la exposición de motivos de éstas, se debió principalmente a la problemática existente para la adecuada aplicación de la Ley de Obras Públicas, en tal virtud, para lograr una mayor oportunidad y dinamismo en las fases de contratación y ejecución de la obra pública se dieron los cambios que específicamente se orientaron al reconocimiento de personas físicas con actividad empresarial, mismos que podían ejecutar obra pública.¹⁵

Por último mencionaremos que el 18 de diciembre de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, entrando en vigor a partir del 1o. de enero de 1994, siendo así que aboga la Ley de Obras Públicas y sus respectivas reformas, además queda abrogada la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Quedando vigentes los Reglamentos de Obras Públicas y Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, siguiéndose aplicando en todo lo que no se oponga a la nueva ley.

¹⁵ Ibidem. p. 33 y 34.

CAPITULO II

PROCESO DE ADJUDICACION DE LA OBRA PUBLICA Y SU CONTRATO

- 2.1. LICITACION PUBLICA.**
- 2.1.2. ACCIONES PREVIAS.**
- 2.1.3. CONVOCATORIA.**
- 2.1.4. BASES.**
- 2.1.5. PRESENTACION DE PROPOSICIONES.**
- 2.1.6. FORMALIDAD.**
- 2.1.7. RECEPCION Y APERTURA DE PROPOSICIONES.**
- 2.1.8. INVITACION RESTRINGIDA.**
- 2.1.9. DICTAMEN.**
- 2.1.10. FALLO.**
- 2.2. NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA.**
- 2.2.1. ELEMENTOS.**
- 2.3. OBLIGACIONES CONTRACTUALES.**
- 2.4. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.**
- 2.5. CONVENIOS MODIFICATORIOS.**
- 2.5.1. CONVENIOS ADICIONALES.**
- 2.6. LA SUSPENSION DE LA OBRA PUBLICA.**
- 2.6.1. TERMINACION ANTICIPADA.**
- 2.6.2. RESCISION ADMINISTRATIVA.**
- 2.7. GARANTIAS CONTRACTUALES.**

CAPITULO II PROCESO DE ADJUDICACION DE LA OBRA PUBLICA Y SU CONTRATO

2.1. LICITACION PUBLICA

El procedimiento de adjudicación de contratos de obra pública, por regla general, se adjudicará a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y podrán ser nacionales e internacionales.

La licitación "consiste en un procedimiento de selección del contratante de la administración pública que sobre la base de una "previa" justificación de idoneidad moral, técnica y financiera tiende a establecer que persona o entidad es la que ofrece el "precio" más conveniente para la administración pública".¹⁶

La razón de ser de la licitación (*ratio iuris*) consiste en que la administración cuente con las mayores alternativas para elegir acertadamente al ejecutante de la obra, previa satisfacción de los criterios de economía y de idoneidad exigidos, en consecuencia, es una noción del derecho administrativo referida al procedimiento a seguir para la elección del postor idóneo para ejecutar una obra.

En todas las licitaciones convocadas por la administración intervendrán el licitador, quien invariablemente será la Administración Pública a través de las dependencias o entidades facultadas para tal efecto en la Ley Orgánica de la

¹⁶ MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III A, Edit. Abeledo Perrot, S.A. Buenos Aires 1974. p. 183

Administración Pública Federal y el licitante, quien será el particular con la idoneidad técnica, moral y financiera para participar en la licitación y en su caso, ejecutar los trabajos objeto de ésta.

Los principios generales de toda licitación son los de Publicidad, Legalidad, Equidad, Probidad Pública, Propuesta Secreta, el de buena fe por parte de los licitantes y el de inalterabilidad de las bases.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en sus artículos 28, 30, 80, 81 y 82 regula los sistemas de adjudicación de contratos de obra pública, siendo éstos los de la Licitación Pública, en la cual el número de oferentes es ilimitado y la Invitación Restringida a cuando menos tres oferentes a quienes la administración convocará directamente y la adjudicación es directa.

2.1.2 ACCIONES PREVIAS

La administración debe proporcionar la información y documentación a los interesados, a fin de que con base en ella procedan a preparar su propuesta, determinando el artículo 30 del Reglamento de Obras Públicas, los requisitos, siendo éstos, el origen de los fondos para la ejecución de la obra, importe de la garantía de seriedad de la proposición, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de la obra, proyectos, especificaciones, catálogos, fecha estimada de inicio y terminación, relación de materiales y equipos de instalación permanente, modelo de contrato.

Los licitantes, por su parte tienen la obligación de presentar los requisitos que al efecto señala el artículo 28 del mismo Reglamento, siendo éstos, capital contable mínimo requerido, testimonio del Acta Constitutiva y modificaciones en su caso, registro actualizado en la Cámara que le corresponda, relación de los contratos de obras en vigor que tengan celebrados, capacidad técnica, declaración

escrita y bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Con relación a este último requisito, se puede mencionar que las dependencias y entidades se deben abstener de recibir propuestas o celebrar contrato con las personas físicas o morales, cuando el servidor público que intervenga en la adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios.

Personas que desempeñen un cargo o comisión en el servicio público o las sociedades de las que formen parte sin la autorización previa de la Contraloría; contratistas a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en más de una ocasión, dentro del lapso de 2 años contados a partir de la primera rescisión por causas imputables a él, contratistas que se encuentren en el supuesto anterior en dos o más entidades en un año calendario contado a partir de ser boletinado por la Secretaría, las que no hubieran cumplido sus obligaciones contractuales y se haya perjudicado gravemente a la entidad o dependencia y cuando proporcionen información falsa, o que haya actuado con dolo o mala fe y las que celebren contratos en contravención de la ley.

2.1.3 CONVOCATORIAS.

Podemos afirmar que en nuestra legislación se contemplan dos tipos de convocatorias siendo éstas, Pública Nacional y Pública Estatal. Estas deberán ser publicadas exclusivamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser ejecutada la obra". El contenido de la Convocatoria, lo preceptua el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, mismo que de las fracciones I a la IV contemplan el

contenido genérico y el Apartado B del artículo I al V el contenido específico para la obra pública.

2.1.4. BASES O PLIEGO DE REQUISITOS.

Marienhoff lo definió como "el conjunto de cláusulas redactadas por la administración, especificando que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrar y determinan el trámite a seguir en el procedimiento de la licitación".¹⁷

Actualmente la propia ley las define como bases o pliego de requisitos y la administración es la encargada de su elaboración a fin de proporcionar a los licitantes los datos relativos a la obra y su ejecución, asimismo se indicarán en él, los requisitos que debe reunir la empresa para poder participar como postor en el concurso y las estipulaciones que regirán en la celebración y adjudicación del concurso. Por la importancia de su contenido, el pliego de requisitos ha sido denominado por algunos autores como "la ley del contrato", puesto que sus disposiciones deberán ser estrictamente cumplidas, por lo que, constituye la fuente de derechos y obligaciones entre la administración convocante y los licitantes.

El artículo 33 de la ley contiene los requisitos mínimos y son aquellos que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas, mismos que 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.

¹⁷ MARIENHOFF, MIGUEL S. Ob. cit.

Así de las fracciones I a V se refiere a los requisitos genéricos y del Apartado B fracciones I a XII, requisitos específicos en materia de obra pública, en estas reglas se contemplan todos y cada uno de los conceptos de trabajo para los que el contratista deberá elaborar y presentar análisis de precios unitarios, iniciación y terminación de los trabajos, lista de documentos, formas, datos o modelos de contratos, análisis de costos, lista de planos que la dependencia entrega a la empresa y el proyecto.

2.1.5 PRESENTACION DE PROPOSICIONES.

Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su proposición. Para tal efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por la ley de la materia. Asimismo, proporcionarán a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, a fin de evitar favorecer a algún participante.

El artículo 34 de la legislación aplicable, establece el plazo de presentación y apertura de proposiciones, siendo que éste no podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que, por razones de urgencia justificada y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria; por otro lado el artículo 35 establece los casos en que se pueden modificar los plazos, siempre y cuando no se contravenga lo preceptuado en el artículo anterior, con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones y sea del conocimiento de los interesados por la misma vía, además en las bases, sea publicado en la sección especializada

del Diario Oficial de la Federación un aviso, a fin de que los participantes acudan a la convocante para conocer las modificaciones. ¹⁸

Las modificaciones a que se refiere este artículo, de ninguna manera podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de las obras convocadas originalmente, o en la adición de otros distintos.

2.1.6 FORMALIDADES.

Se iniciará en la fecha, lugar y hora previamente señalados en la convocatoria, a menos que existan causas de fuerza mayor que determinen el aplazamiento en la fecha o en la hora o el cambio del lugar fijado para su celebración. El funcionario que presida el acto lo iniciará de inmediato y sólo permitirá la participación de los postores presentes a la hora citada, aún cuando no asistan los representantes de los organismos invitados, pudiendo intervenir en dicho acto, los representantes de las entidades, dependencias, organismos o instituciones que ahí mismo se indiquen.

2.1.7. RECEPCION Y APERTURA DE PROPOSICIONES

El acto de recepción y apertura de proposiciones se puede definir como el acto formal en el que la administración reúne simultáneamente a los licitantes inscritos con el fin de que presenten en forma secreta su propuesta, la cual será dada a conocer públicamente en la fecha del fallo.

La entrega de las proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta

¹⁸ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.Ob. cit.

económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas, las proposiciones deberán mantenerse en secreto, el maestro Fiorini apunta al respecto: "El acto de apertura abre una nueva etapa preclusiva del acto licitatorio, pues nadie podrá hacer alteraciones, presentarse como nuevo oferente ni tampoco hacer o complementar el depósito de garantía si no lo había hecho con anterioridad".¹⁹

La proposición del oferente, debe presentar, garantía de seriedad y carta de compromiso de la proposición, con el fin de garantizar la seriedad de las proposiciones y será por el 5% del valor aproximado de la obra, entregando un cheque expedido por él mismo y con cargo a cualquier institución de banca y crédito a favor de la dependencia o entidad convocante, mismo que permanecerá en custodia hasta la fecha en que se de a conocer el fallo; manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos, catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestos e importes parciales y el total de la proposición, datos básicos de costos de materiales puestos en el sitio de los trabajos, de la mano de obra y del uso de la maquinaria de construcción.

Además, el análisis de precios unitarios de los conceptos solicitados, estructurados con costos directos, programa de ejecución de los trabajos, utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipos de instalación permanente, así como utilización del personal técnico, administrativo y de servicios encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, en la forma y términos solicitados, relación de maquinaria y equipo de construcción indicando si es de su propiedad y su ubicación física.²⁰

¹⁹ SAYGUEZ LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Edit. Talleres Gráfico Barreiro y Ramos, S.A. Montevideo 1963, p. 474.

²⁰ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit.

Para el acto de la apertura de las proposiciones el artículo 58 de la ley indica el procedimiento, mismo que se llevará a cabo en dos etapas conforme a lo siguiente:

En la Primera Etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados, en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales, contados a partir de la fecha en que se de a conocer el fallo de la licitación (fracción I).

Los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de aquellos licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas y quedarán en custodia de la propia dependencia o entidad, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. Durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas (fracción II).

En la Segunda Etapa se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa, o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Los participantes rubricarán el catálogo de conceptos, en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación (fracción IV).

Conforme a lo dispuesto por las fracciones III y VI del artículo en cita, se deberá levantar actas de la primera y segunda etapa en las cuales se harán constar las propuestas técnicas aceptadas, así como sus importes, respectivamente, señalando además las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, la omisión de firma de los proponentes no inválida el contenido y efectos legales del acta.

2.1.8. ADJUDICACION POR INVITACION RESTRINGIDA Y DIRECTA.

Este tipo de contrataciones constituyen una exclusión de la regla de licitación pública y opera solo en casos excepcionales expresamente previstos en el artículo 80 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, mencionando que las dependencias o entidades bajo su responsabilidad podrán optar por no llevar a cabo, el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de obra pública, a través del procedimiento de invitación restringida.

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

Así podrán contratar bajo estos procedimientos en los casos que señala el artículo 81 de la ley en cita, cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o ambiente,

como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, por rescisión administrativa del contrato respectivo por causas imputables al contratista, se hayan realizado dos licitaciones sin que se hayan recibido propuestas solventes, trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición cuando no sea posible precisar su alcance, establecer catálogos de concepto, trabajos que requieran mano de obra campesina o urbana marginada y por afectación a la seguridad nacional.

La invitación restringida deberá observar idénticos, todos los principios que rigen a la licitación pública, sin embargo la Ley faculta a la administración para optar entre adjudicar directamente un contrato de obra pública o proceder a la invitación restringida conforme al artículo antes citado.

Este procedimiento constituye y procura una libertad ilimitada para la administración para contratar con cualquier empresa, ya que en este caso los oferentes serán elegidos libremente por la administración y para su selección, ésta revisará el Padrón de Contratistas con los que haya trabajado anteriormente del cual seleccionara las empresas idóneas o de mayor prestigio.

2.1.9. DICTAMEN.

El dictamen constituye un requisito previo a la adjudicación del contrato y deberá cumplirse indefectiblemente por la administración, con el fin de que todas y cada una de las propuestas de los oferentes sean analizadas en igualdad de circunstancias para determinar la propuesta idónea.

Si resultare que dos ó más proposiciones son solventes y por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar en el análisis de las proposiciones admitidas y se hará mención de las proposiciones desechadas, por lo que el contrato respectivo deberá asignarse a la persona que de entre los proponentes haya presentado la postura solvente más baja. En caso de que todas las proposiciones fueran desechadas, se declarara desierto el concurso.²¹

Se puede definir al dictamen como la opinión que emite el delegado de la administración, facultado para tal efecto, después de haber analizado cada una de las posturas de los oferentes cuya finalidad será la de servir como base legal para decidir sobre la empresa idónea para ejecutar la obra objeto de la licitación.

En cuanto al procedimiento por invitación restringida en el dictamen, deberán acreditar, en que se funda el ejercicio de la opción y contendrá además el valor del contrato, descripción general de la obra y la nacionalidad del contratista.

2.1.10. EL FALLO.

Podemos afirmar que el fallo ocurre cuando la administración emite el acuerdo que aprueba el dictamen que contiene la propuesta de adjudicación y es esta, la declaración unilateral mediante la cual la administración da a conocer a los proponentes, su decisión sobre la empresa por ella designada para ejecutar los trabajos objeto de la licitación y una vez conocida esta decisión, los no adjudicados quedan liberados de la sujeción frente a la administración y están facultados para solicitar la devolución de sus garantías respectivas.

²¹ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit. p. 785

El plazo señalado para que la administración informe a los proponentes la adjudicación quedará comprendido entre los 40 días hábiles siguientes a la primera etapa, para lo cual se señalarán fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, y podrá diferirse por una sola vez siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de 40 días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.²²

En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar por escrito el fallo de la licitación a cada uno de los licitantes.²³

Se entregará copia de dicha acta a cada uno de los asistentes como constancia de la decisión emitida por la administración. Asimismo en el caso de que el adjudicado no se presente, la administración deberá notificarlo por escrito, anexando copia del acta de fallo, sin que su inasistencia implique que la administración pueda adjudicar el contrato a otro oferente.

2.2. NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El contrato de obra pública es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos y nace cuando un particular conviene con la administración la ejecución de una obra pública y ésta paga por ella un precio establecido previamente.

²² *Ibidem.* p. 784

²³ *Idem.*

Los autores han sustentado distintos argumentos con el fin de establecer las características que determinan la naturaleza jurídica del contrato en cuestión, los cuales han sustentado distintas hipótesis:

El Maestro Enrique Sayagués Laso cita las siguientes:²⁴

- a) La doctrina predominante del derecho italiano, en la que se considera a este contrato como un arrendamiento de obras regida por el derecho civil, al que se aplicarán algunas reglas de derecho administrativo.
- b) La que considera al contrato de obra pública como un contrato administrativo típico, regido por el derecho administrativo y eventualmente por el derecho civil.
- c) La doctrina anticontractualista, que sostiene que el contrato de obra pública es unilateral, al que el particular se somete mediante un acto también unilateral.

El Maestro Fernando Garrido Falla cita las siguientes consideraciones para determinar la naturaleza jurídica del contrato administrativo en general:²⁵

- a) Las que atienden al servicio público como objeto del contrato.
- b) Las que consideran que está en juego el interés público.

²⁴ SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. Montevideo 1984.

²⁵ GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, 2a. Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1962. p. 42.

- c) Las que destacan como característica especial de ellos, la habilitación de prerrogativas exorbitantes del derecho civil.

Por su parte, el Maestro Marienhoff al emitir su opinión respecto del concepto de contrato administrativo de obra pública opina: "Por tal se entiende al acto en cuyo mérito el Estado conviene con un tercero la realización de la obra que le permitirá cumplir funciones esenciales o específicas suyas, realizando así el Estado alguna de sus funciones esenciales o específicas propias".²⁶

En mi opinión el contrato de obra pública deriva de la necesidad del Estado de cumplir con sus obligaciones esenciales: la prestación de servicios públicos y la satisfacción del interés colectivo, es aquí donde se encuentra la razón por la que el contratista se someterá a un régimen jurídico distinto al de los particulares, por lo que atenderá siempre a los elementos subjetivo, objetivo y teológico, consecuentemente podremos definirlo como el acuerdo de voluntades entre la administración y el administrado, mediante el cual la primera le encomienda al segundo la ejecución de un trabajo sobre bienes del dominio público o privado de ésta, con el fin de satisfacer un interés colectivo, pagando por ello un precio.

La naturaleza jurídica del contrato administrativo de obra pública en nuestra legislación deriva de la disposición de la ley, toda vez que el artículo 1o. de la ley de la materia, señala lo conducente al manifestar que "La presente ley es de orden común e interés social", consecuentemente el contrato de obra pública por ser una locación de obras tiene su estructura originaria en el derecho común, pero por su finalidad y régimen jurídico especial es un contrato de derecho público.

²⁶ MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1974, p. 527.

2.2.1. ELEMENTOS DEL CONTRATO

Los elementos del contrato de obra pública son los sujetos, la competencia y capacidad, el consentimiento, la forma y el objeto.

A) Los sujetos

Este contrato por ser esencialmente bilateral, tendrá la intervención de dos sujetos: la administración pública y un particular, ya sea persona física o moral, o en su defecto una persona pública no estatal, ya que en caso de celebrarse con otra administración estaremos en presencia de un contrato interadministrativo.

B) La competencia y capacidad.

La competencia de la administración se refiere a los requisitos de idoneidad de la autoridad, necesarios para conocer o llevar a cabo determinadas funciones, por lo que el contrato de obra pública requiere que la autoridad pública que lo celebre sea la competente para tal fin. En efecto, por lo que se refiere a la administración, su capacidad es considerada como competencia, en este sentido, la administración será competente cuando la ley le otorgue facultad para conocer de determinados asuntos.

Al respecto, Garrido Falla cita la observación de Jezé sobre éste tópico diciendo: "... para que un contrato celebrado por la administración sea válido y produzca efectos jurídicos es necesario en primer lugar.... que la autoridad pública que haya celebrado el contrato tenga competencia para concluirlos".²⁷

²⁷ GARRIDO FALLA, FERNANDO. Ob. cit. p. 45.

La representatividad de la administración siempre recae en un funcionario, en tal virtud, la capacidad de la administración se referirá a la aptitud legal del funcionario para ejecutar las funciones públicas que se le encomiendan conforme a la Ley.

La capacidad de los contratistas, siendo éstos personas físicas se regula por lo preceptuado por el artículo 1798 del Código Civil, el cual concede capacidad de ejercicio a todas las personas no exceptuadas por la ley, así como el artículo 23 del Reglamento de Obras Públicas, señala 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.

C) El Consentimiento.

El consentimiento de la administración se configura en el momento en que ésta adjudica el contrato al contratista y el consentimiento de éste, desde el momento en que participa en la licitación pública y se perfecciona al momento de la firma del contrato respectivo.

D) La Forma

El artículo 61 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece los requisitos mínimos que deberán contener los contratos de obra pública, siendo los siguientes:

- I. La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato.

- II. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato.
- III. La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.
- IV. 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.
- V. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato.
- VI. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como de los ajustes de costos.
- VII. Montos de las penas convencionales.
- VIII. Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, cualquier forma, hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra.
- IX. Procedimiento de ajustes de costos que, deberá ser determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato.
- X. La descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, debiendo acompañar, como parte integrante del contrato, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.
- XI. En su caso, los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán controversias futuras y previsibles que pudieren versar sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo.

E) El Objeto.

Deberá ser cierto, determinado y lícito. Fundamentalmente está constituido por las actividades o realizaciones que el contratista ha de ejecutar para lograr el interés público que persigue la administración en la ejecución de las respectivas obras contratadas a terceros.

En el objeto del contrato de obra pública regirá la Teoría de los Motivos Determinantes que alude Gastón Jézé, al referir: "Ningún contrato (ni tampoco ningún acto de los agentes públicos) puede concluirse si no se tiene en cuenta el interés general".²⁸

El objeto del contrato es, en general "el propósito de las partes para generar derechos y obligaciones".²⁹

El objeto posible directo del contrato para la administración, consiste en la obligación de pagar al contratista cierta cantidad como precio de la obra, y el objeto indirecto es el importe del pago de la obra. Para el contratista, el objeto directo del contrato consiste en la ejecución del trabajo en forma personal y el objeto indirecto lo constituye la obra específica a realizar.

2.3. OBLIGACIONES Y DERECHOS CONTRACTUALES

Las obligaciones más importantes de los contratistas al ejecutar la obra pública son las siguientes:

²⁸ JEZE, GASTON. Principios Generales de Derecho Administrativo, Tomo IV. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1950. p. 8.

²⁹ SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo II, 13a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1985. p. 523.

- Utilizar material y equipo que cumpla con las normas de calidad.
- Realizar todas y cada una de las partes de la obra a satisfacción de la administración. Esta obligación es citada por el Maestro Bielsa como la principal para el contratista y consiste en "la ejecución de la obra contratada de acuerdo con los pliegos de condiciones generales y especiales que determinan la base de la licitación o en su caso, de la adjudicación directa".³⁰
- Responder por su cuenta y riesgo de los defectos y vicios ocultos de la obra.
- Responder de los daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de su parte llegue a causar a la administración o a terceros.
- No ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivadas del contrato.
- No ceder los derechos de cobro sobre los bienes o trabajos al amparo del contrato si no obtiene previamente la autorización expresa y por escrito de la administración.
- Establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos y precisamente en el sitio de ellos, un representante permanente, el que deberá estar facultado para tomar decisiones en todo lo relativo al

³⁰ BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo II, 6a. Edición, Edit. La Ley, S.A. Buenos Aires 1964, p. 405.

cumplimiento del contrato. La administración se reserva el derecho de su aceptación, el cual ejercerá en todo tiempo.

- Cumplir con las obligaciones laborales derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia de trabajo y seguridad social.
- Llevar un libro de pedidos de trabajo, llamado bitácora en el cual se asentará todos los requerimientos, observaciones, certificaciones por parte de la administración, así como todas las dudas que se presentaren en el cumplimiento del contrato. Esta bitácora servirá como documental en caso de disidencia.

El contratista tiene derecho a un precio, mismo que se puede definir como: "El derecho más garantizado que tiene el contratista de la obra pública es el cobro del precio de la obra, aunque en el régimen administrativo se establece que la falta efectiva del pago no será causal para que el empresario suspenda la obra".³¹

El precio de los trabajos objeto de la obra pública deberá ser a base de precios unitarios, es decir, que sea determinado por unidades de medida u objeto a construirse, o a precio alzado, es decir, un valor global, el cual no podrá ser alterado ni por la administración ni por el contratista. Cuando el precio de la obra se pacta a base de unidades de medida o cantidades de obra, la administración deberá abonar el pago al contratista conforme avance la obra, mediante estimaciones periódicas que serán formuladas por el mismo y serán previamente ratificadas por el supervisor de obra que designe la administración; la estimación deberá presentarla directamente el contratista previa autorización de este servidor público, a efecto de

³¹ FIORINI, BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo. Primera Parte. Edit. La Ley, S.A. Buenos Aires 1968. p. 482.

su pago, por lo tanto es en esta etapa en donde entra la principal responsabilidad administrativa del supervisor de obra, ya que no debe permitir los pagos por conceptos no ejecutados y determinar las sanciones por atraso de obra o mala calidad, según corresponda.

Asimismo, las estimaciones de trabajos ejecutados, a más tardar, se presentarán por el contratista a la dependencia o entidad por períodos mensuales, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago. Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse bajo la responsabilidad de la entidad o dependencia, dentro de un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la fecha en que las hubiere recibido el residente de supervisión de la obra de que se trate, las diferencias técnica o numéricas pendientes de pago se resolverán y en su caso, incorporarán en la siguiente estimación.³²

Por su parte, la administración tiene la obligación de poner a disposición del contratista el o los inmuebles en los que se ejecutarán las obras, así como obtener los dictámenes, permisos, licencias y autorizaciones que requiera para su realización.

Establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos un supervisor de obra a quien encomendará la supervisión directa de ellos. Este delegado deberá ser la persona idónea, puesto que sus funciones consistirán en dirigir y supervisar la obra, constituyéndose así en el representante de la administración ante el contratista o terceros.

³² LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, Ob. cit.

2.4. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.

El cumplimiento del contrato se determina en los plazos pactados en éste, en principio se establece la invariabilidad de los plazos, por lo que éstos deberán ser respetados por ambas partes, salvo en casos excepcionales y serán el de inicio de los trabajos y el estipulado para su terminación.

El contratista deberá iniciar y concluir los trabajos en el tiempo estipulado en el contrato y la administración, cumplirá en el mismo tiempo las obligaciones de otorgar al contratista las prestaciones indispensables para que éste cumpla con las disposiciones en el tiempo pactado.

Para el caso de incumplimiento de las obligaciones del contratista en cuanto al plazo, la administración procederá a imponerle las multas contractuales respectivas tanto por los daños y perjuicios como por la mora en que incurra, o si la administración opta por ello, la rescisión del contrato. Por el contrario, si la administración es la que incumple con las obligaciones y el contratista opta por la rescisión, la administración tendrá que pagar los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

2.5. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

En el contrato de obra pública, predomina la idea de la protección eficaz de los intereses financieros del Estado, así como la satisfacción del interés colectivo, por lo que, la administración podrá modificar unilateralmente el contenido del contrato en el transcurso de su ejecución, pero con la limitante de que estas

modificaciones sean resultado de variaciones que propicien aumentos o incluso, disminuciones en las prestaciones a cargo del contratista.

El artículo 70 de la Ley Adquisiciones y Obras Públicas contempla dos sistemas de modificaciones contractuales, siendo los convenios y los convenios adicionales.³³

Estos sistemas constituyen el instrumento legal del que se vale la administración para introducir variaciones en el contrato de obra pública concertado originalmente.

Este convenio modifica las obligaciones estipuladas en el Contrato de Obra Pública y se encuentra regulado en el primer párrafo del artículo en cita, el cual establece que bajo la responsabilidad de la Entidad convocante y por razones fundadas y explícitas, podrá modificar los contratos de obra pública mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactado en el contrato, ni impliquen variaciones substanciales al proyecto original.³⁴

El término convenio es definido por el Código Civil como "el acuerdo de dos o mas voluntades para crear, modificar o extinguir obligaciones o derechos". En el mismo ordenamiento se establece respecto de los contratos: "los convenios que producen o transfieren las obligaciones o derechos toman el nombre de contratos".³⁵

Las modificaciones en cuanto al plazo proceden, cuando por caso fortuito o de fuerza mayor o cuando por cualquier otra causa no imputable al contratista le fuera imposible cumplir con el programa, en este caso solicitará a la administración,

³³ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit.

³⁴ Ídem.

³⁵ Código Civil, Edición, Edit. Porrúa. México 1996.

mediante escrito la prórroga que considere necesaria, expresando los motivos en que apoye su solicitud. La administración deberá resolver en un plazo no mayor de 30 días calendario, pudiendo, a su juicio, conceder la que el contratista solicita o la que tiene conveniente.

El Maestro Garrido Falla cita sobre este tópico: "Obsérvese que aquí la fuerza mayor no tiene una significación peculiar que a menudo ha pasado inadvertida: no es causa justificada del incumplimiento por parte del contratista privado sino una causa determinante de una indemnización a su favor".³⁶

Las modificaciones referentes al motivo del contrato que constituyen modificaciones no substanciales, proceden cuando resulte que los volúmenes de la obra al amparo del contrato fueron menores de los considerados en el proyecto original, de tal manera que se incrementará la obra por ejecutar, sin que se aumente el monto originalmente pactado en el contrato.

Las obligaciones contenidas en el contrato de obra pública original se mantendrán vigentes a excepción de las modificadas, por lo que para el convenio también regirán éstas.

2.5.1. CONVENIOS ADICIONALES

La celebración de un convenio adicional al contrato de obra pública tiene lugar cuando las variaciones al contrato exceden del porcentaje del veinticinco por ciento del monto pactado inicialmente o varían substancialmente el proyecto, a estos convenios se les denomina adicionales con el fin de diferenciarlos del convenio propiamente dicho.

³⁶ GARRIDO FALLA, FERNANDO. Ob. cit. p. 320.

Como ya ha quedado establecido este convenio modificatorio se encuentra restringido en cuando a su concertación, puesto que solo se puede realizar por única vez y requiere que, la erogación correspondiente se encuentre considerada dentro del programa de obras autorizado para la administración ejecutora y que ésta formule un documento en el que se presenten los argumentos ampliamente apoyados que justifiquen su celebración, a lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá lo conducente para su aprobación.

Para los convenios adicionales subsistirán también los mismos elementos del contrato pactado originalmente, excepto los modificados y el contratista deberá otorgar a la administración una nueva garantía respecto de las condiciones modificadas.

2.6. LA SUSPENSION DE LA OBRA PUBLICA

La administración goza de la facultad unilateral de suspender temporalmente la ejecución de la obra contratada, ya sea parcial o total, siempre y cuando esta paralización sea consecuencia de una causa justificada. Así lo establece el artículo 71 de la ley de la materia, en donde se señala que se podrán suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada, por cualquier causa justificada.

³⁷

No obstante lo anterior, la obra suspendida deberá ser producida por una causa justificada, mantendrá en estado latente las obligaciones contraídas entre el contratista y la administración, paraliza la ejecución de la obra, y como consecuencia el pago del precio del trabajo pendiente de ejecutar, será por tiempo limitado y obliga

³⁷ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, Ob. cit.

al contratista a respetar y acatar la decisión de suspender la obra por parte de la administración.

La ley de la materia sin embargo, no resuelve en el caso de que la obra sea suspendida indefinidamente por parte de la administración, por lo que es necesario establecer en ella un término para que el contratista adquiriera el derecho de solicitar la rescisión del contrato.

Las secciones 3 y 4 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas, para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, establecen respecto del acto suspensivo en la Regla 3.3.15, cuando la suspensión sea parcial y definitiva, la administración podrá reducir el monto del contrato, cuando el acto suspensivo sea parcial y transitorio, el contratista podrá solicitar la ampliación del plazo y cuando resulte total y definitiva, se dará por terminado el contrato sin responsabilidad para el contratista, por lo que la administración deberá indemnizarlo por los daños que sufra.

Cuando la suspensión sea por causas imputables a la dependencia o entidad, ésta pagará los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate, al respecto el maestro Fiorini, afirma: "No se le resarce solamente el gasto por materiales y personas, sino también todos aquellos denominados improductivos, de cualquier clase que fueren: financieros, administrativos, personales, etc. El dato determinante del derecho resarcitorio pero sin indemnización emergente, se objetiva en el daño efectivo real o material que produce el acto suspensivo".³⁸

³⁸ FIORINI BARTOLOME A. Ob. cit. p. 481 y 482.

En caso de que las obras fuesen suspendidas por caso fortuito o fuerza mayor, procede que la administración otorgue al contratista una prórroga en los plazos estipulados, o en su defecto, la rescisión administrativa del contrato, sin responsabilidad de las partes.

2.6.1. TERMINACION ANTICIPADA.

Tanto la administración como el contratista podrán convenir en la terminación anticipada del contrato, cuando habiéndose presentado causas fortuitas o de fuerza mayor, el contratista considere inconveniente para sus intereses continuar la ejecución de los trabajos, por lo que procederá a solicitar la terminación anticipada a la administración, la cual decidirá lo conducente.

Al respecto, la fracción IV del artículo 72 señala: "Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, deberá presentar sus solicitud a la dependencia o entidad, quien resolverá dentro de los veinte días naturales siguientes a la recepción de la misma; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente".

2.6.2. RESCISION ADMINISTRATIVA

La rescisión implica la disolución del vínculo contractual decretada unilateralmente por la administración, cuando el contratista incumple gravemente con sus obligaciones, la causal de rescisión administrativa del contrato se pronuncia por razón del daño patrimonial o de los perjuicios que cause el contratista a la administración, por lo tanto el ejercicio de la facultad discrecional de la

administración para rescindir el contrato de obra pública, está condicionado a las siguientes supuestas:

- a) Un acto u omisión imputable al contratista, que implique el incumplimiento de una obligación derivada, ya sea del contrato, de las leyes de la materia, etc.
- b) El incumplimiento resultante del acto u omisión debe ser de naturaleza, grave, refiriéndose a las obligaciones principales o importantes, que produzcan un daño patrimonial o perjuicios graves a la administración.

La rescisión administrativa del contrato de obra pública procederá a consecuencia de un previo acuerdo contractual, al respecto se señala en la fracción II del artículo 72 de la ley que: "En caso de rescisión del contrato por causas imputables al contratista, la dependencia o entidad procederá a hacer efectivas las garantías y se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión. En dicho finiquito deberá preverse el sobrecosto de los trabajos aún no ejecutados que se encuentren atrasados conforme al programa vigente, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados".³⁹

2.7. GARANTIAS CONTRACTUALES

La naturaleza de las garantías que deberá otorga el contratista como sumisionario de la administración para asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones contractuales se determinará por la administración contratante,

³⁹ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit.

debiendo consistir generalmente en fianza otorgada por compañía afianzadora autorizada, en los términos de la Ley Federal de Instituciones y Fianzas.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas estatuye como obligación por parte del contratista la de constituir, en su caso, dos tipos de garantías:

A) Garantía de Anticipo.

La administración podrá acordar que se otorgue al contratista indistinta o simultáneamente, para la iniciación de los trabajos o para la compra de equipo y materiales de instalación permanente un anticipo, con el fin de que éste cuente con los elementos indispensables para la ejecución de los trabajos. El anticipo lo constituye la cantidad líquida que la administración otorga al contratista con el fin de dotarlo de los elementos materiales o financieros indispensables para la ejecución de los trabajos que ésta le encomienda.

El contratista al iniciar su trabajo requiere de los elementos humanos, materiales y económicos para la ejecución de la obra; en previsión a esta situación, la administración deberá proporcionarle un anticipo, el cual será del 10 por ciento de la asignación que se le apruebe para el primer ejercicio fiscal. Así pues, la garantía, constituye un medio precautorio del que se vale la administración para asegurar la correcta inversión de la cantidad líquida que otorga el contratista, previamente a la iniciación de los trabajos que se le encomiendan, la cual deberá ser utilizada por el contratista sólo para este fin.

B) Garantía de cumplimiento del contrato.

Será otorgada por el contratista con el fin de asegurar el debido cumplimiento del contrato, en la fracción I del artículo 26 del reglamento, señala en

relación con este tipo de garantía, el porcentaje del monto de ésta y la forma en que se otorgará:

- a) Diez por ciento del monto total del contrato, cuando éste se ejerza dentro del mismo ejercicio fiscal.
- b) Cuando se abarque más de un ejercicio fiscal, el importe de la garantía será por el diez por ciento del monto autorizado para el primer ejercicio, y se ajustará en los subsecuentes en relación al monto realmente ejercido y será incrementada en el diez por ciento del monto de la inversión que se autorice para los trabajos de que se trate y así sucesivamente, hasta completar el diez por ciento del monto del contrato.
- c) Para el caso de que las obras o los servicios consten de partes que puedan considerarse terminadas y sean utilizables a juicio de la administración y su recepción haya sido pactada en el propio contrato, podrá otorgar el contratista la garantía correspondiente a cada una de estas partes.

Las garantías otorgadas por concepto de anticipo estarán vigentes hasta su total amortización, en este caso, la administración hará del conocimiento de la institución emisora la conclusión de la obra, a fin de que sea cancelada.

La vigencia de la garantía de cumplimiento del contrato, será de un año contado a partir de la fecha de terminación de los trabajos, ésta conclusión deberá establecerse de manera formal mediante el acta de entrega-recepción, con el fin de que la administración proceda a su cancelación.

CAPITULO III

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

- 3.1. GENERALIDADES.**
 - 3.1.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**
 - 3.1.2. OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.**
- 3.2. TIPOS DE RESPONSABILIDADES.**
 - 3.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL.**
 - 3.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.**
 - 3.2.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**
- 3.3. EL SERVIDOR PUBLICO.**
- 3.4. ENCARGADOS DE LAS LICITACIONES.**
 - 3.4.1. FUNCIONES Y OBLIGACIONES.**
 - 3.4.2. MARCO DE ACTUACION.**
- 3.5. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

CAPITULO III RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1. GENERALIDADES.

Con fundamento en la fracción III del artículo 109 Constitucional, "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", mismos que son regulados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se denomina "Responsabilidades Administrativas", e inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida, en el artículo 47, se establece el código de conducta ética en el servicio público, con la determinación de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dicha disposición legal es el sustento de los valores éticos profesionales que deberán observar los funcionarios públicos para el desempeño de sus funciones y atribuciones que se encuentran inmersas por el cargo que desempeñan, así como también la rectitud que se debe cumplir para lograr la impartición de justicia pronta y expedita.

3.1.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Con fundamento en el artículo 46 de la Ley de la materia, se estipula que incurren en responsabilidad administrativa los siguientes servidores públicos:

1. Los representantes de elección popular.
2. Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
3. A los funcionarios y empleados, y
4. En general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Con base en el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consideran sujetos de responsabilidad administrativa a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

Es necesario apuntar que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales de la administración pública, siendo necesaria la aplicación de una sanción disciplinaria.

3.1.2. OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

Las obligaciones de los servidores públicos se encuentran contenidas en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecidas para salvaguarda los valores fundamentales del servicio público, por lo que señala que su incumplimiento dará lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece para garantizar su debido cumplimiento.

Afirmaremos que el servicio público esta obligado a dar el buen manejo de los recursos que se le proporcionen, su incumplimiento causará un daño al

presupuesto y planeación de la distribución de los medios de trabajo, de otra forma incurriría en responsabilidad, por no estar ajustada su actuación a las disposiciones que la rigen.

De lo anterior, podemos afirmar que las obligaciones de los servidores públicos son principios éticos, los cuales deben observarse en el desempeño de la función pública, es decir deben ser cumplidos y respetados por los sujetos a los que se les a conferido un cargo público y son los siguientes:

a) Legalidad

Consiste en que la actuación de los servidores públicos se ajuste a lo que la ley, les permite hacer, es decir, su actuación debe estar apegada en estricto derecho al mandamiento legal, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por lo tanto, si un servidor público lesiona alguno de los bienes o valores tutelados, en el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a las sanciones que le corresponda, independientemente de que afecte o no en forma directa los derechos de algún particular.

b) Honradez

Es una norma de carácter general que se impone a la conducta de los servidores públicos, para que ajusten su actuación con principios morales que deben permanecer en todo individuo.

El Maestro Manuel Ma. Diez, afirma "que el deber de "dignidad", se llama también de "integridad" e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales.

En cuanto al ejercicio del cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo".⁴⁰

Con relación a lo expuesto, es necesario que un servidor público tenga presentes en los diferentes momentos de su vida, los valores morales, para su buen desempeño como persona y como profesionista en su campo de trabajo.

c) Lealtad

El servidor público deberá ser leal con la institución pública que tiene a su cargo en el ejercicio o representación del Estado.

Exigiéndosele la entrega a la institución, para preservar y proteger los intereses públicos que son de la nación y por los cuales actúa en representación.

d) Imparcialidad.

El ejercicio de la función pública deberá ser sin preferencias personales, es decir, no puede beneficiarse a unos en perjuicios de otros, por lo tanto, en forma justa y equitativa deberá darse a cada quien lo que le corresponda.

⁴⁰ DIEZ, MANUEL MARIA. Manual del Derecho Administrativo, Tomo II. Eidt. Plus Ultra, Buenos Aires 1981. p. 120.

e) Eficiencia.

Los servidores públicos en ejercicio de sus funciones deberán utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, pues única y exclusivamente se deben utilizar para el fin por el que les fueron proporcionados, su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública, por ello, debe cuidarse de hacer una correcta utilización de los recursos del Estado, ya que muchos de los que obtiene, provienen del pueblo y deben estar destinados para la satisfacción de las necesidades de la misma colectividad.

3.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

En nuestro sistema jurídico, nos encontramos con diferentes tipos de responsabilidad, mismas que son atribuidas según corresponda.

3.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal, es el castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el servidor público, una falta cometida por éste, será de carácter penal, única y exclusivamente si se ciñe estrictamente, a la conducta descrita por el tipo penal correspondiente ya que si faltare algún elemento descrito por el tipo, un supuesto delito podría consistir en una falta administrativa o política en caso de tratarse de un servidor público sujeto a juicio político o bien a una responsabilidad civil.

Es de hacer notar que a raíz de la reforma en vigor a partir de 1983 al Código Penal, los sujetos considerados como servidores públicos están

subordinados a un régimen más estricto, con la novedad de que no sólo se castigue el daño ocasionado al patrimonio público o enriquecimiento ilícito, sino que el simple desacato a determinadas disposiciones aunque no resulte ningún beneficio al servidor, puede constituir la comisión de un delito, como el uso indebido de atribuciones y facultades.

Son considerados en este ámbito los delitos de ejercicio indebido del servicio público, ejercicio abusivo de funciones, una forma especial de intimidación que comete el servidor público, se tipifican el tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, coalición de servidores públicos, se castiga a los presta-nombres.

3.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL

Es el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el servidor público, contra terceras personas ajenas a la administración, donde el Estado no puede exigir directamente a su servidor el cumplimiento de tal o cual prestación, sin embargo, en caso de insolvencia del servidor, queda a cargo del Estado el pago de la indemnización, artículo 1928 del Código Civil obligación impuesta también por el Código Penal, para responder subsidiariamente por el daño causado por sus servidores públicos.

3.2.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Esta contemplada en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 45 y siguientes, siendo el resarcimiento o indemnización por los daños y perjuicios estimables en dinero, que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, del Distrito Federal o Entidades de la Administración Pública Paraestatal, teniendo el carácter de créditos fiscales y siendo fijados por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, por la conducta lesiva que lleve a cabo el servidor público por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación, no como único que infringe la norma, también podrá coadyuvar un particular en la realización del hecho e igualmente se exigiera solidariamente la responsabilidad, estos créditos fiscales se exigirán se cubran desde luego, sin perjuicio de que en su caso, la Tesorería de la Federación del Distrito Federal los hagan efectivos a través del procedimiento de ejecución respectiva.⁴¹

3.3. EL SERVIDOR PUBLICO.

Como ya se ha mencionado, con motivo de la reforma de diciembre de 1982, el Título Cuarto de la Constitución, cambia de terminología que radica en la denominación de "servidor público" que viene a sustituir a la antigua "funcionario público", para así establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

El artículo 108 Constitucional, primer párrafo define al servidor público con el siguiente concepto:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judiciales, Federales y Judiciales del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública

⁴¹ LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. 33a. Edición, Edit. Porrúa, México 1996.

Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁴²

De tal forma, que se amplía las personas que prestan sus servicios, ya sea en la Administración Pública Federal, o en la Administración Pública Paraestatal ya que a partir de la reforma del año 1982, son considerados como servidores públicos, para esta en posibilidad de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones independientemente de su jerarquía, rango, origen, o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Por otro lado, el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define a éstos como los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y agrega "Así como las personas que manejan o apliquen recursos económicos federales", lo que reza los mismos artículos en las leyes de Responsabilidades Estatales, toda vez que las leyes estatales copian de verbo ad verbum lo que establece el ordenamiento federal.

Hadan Amad se pregunta si en la reducción del artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se pretendió involucrar en esta definición a los particulares, por otro lado se pregunta a que recursos económicos se refiere la Ley, sobre esto maneja dos situaciones.⁴³

- a) Los particulares que forman parte de órganos públicos consultores, asesores, etc. quedan involucrados en el texto del artículo segundo.

- b) Por lo que respecta a los recursos económicos concluye que son única y exclusivamente en numerario, descartando la posibilidad de que incluyan

⁴² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. cit.

⁴³ HAMDAN AMAD, FAUZI. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Escuela Libre de Derecho, México 1983.

los bienes muebles e inmuebles del dominio público de la Federación, debido a nuestro criterio, restringir el número de sujetos involucrados con ella que son los servidores públicos del Estado, para obtener un mejor control y vigilancia de la función pública.

3.4. ENCARGADOS DE LAS LICITACIONES

El artículo 33 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas vigente, establece que: "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 hubieren presentado".⁴⁴

Por lo anterior, podemos afirmar que la persona que designa la convocante es la responsable del evento licitatorio.

Generalmente, los servidores públicos que llevan a cabo el procedimiento licitatorio, son aquellos que se encuentran asignados directamente al área responsable de éste.

Sin embargo, no existe dentro de la ley formalidad alguna que establezca a un grupo de trabajo con funciones específicas de quienes presidan los actos públicos, por lo que nos encontramos con la problemática para delimitar la responsabilidad administrativa de estos servidores públicos en cuanto a sus funciones.

A fin de subsanar esta laguna de la ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, han establecido dentro de sus Manuales de

⁴⁴ REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS. 33a. Edición, Edit. Porrúa, México 1996.

Procedimientos las funciones de quienes tienen a su cargo la responsabilidad de llevar a cabo una licitación pública.

3.4.1. FUNCIONES Y OBLIGACIONES.

Hemos señalado que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus Manuales de Procedimientos han establecido las funciones de quienes presidan las licitaciones públicas, por lo tanto señalaremos a continuación las principales y las más importantes:

- a) Supervisar que la convocatoria de la licitación se haya publicado en la forma y términos que señala la ley.
- b) Poner a la disposición de todos y cada uno de los interesados las ventas de bases, así como entregar el recibo oficial correspondiente.
- c) Supervisar que los participantes que se inscriban a las licitaciones públicas, cumplan con la documentación previa y exigida por la convocante.
- d) Iniciar en tiempo y forma todos y cada una de las etapas del procedimiento licitatorio.
- e) Levantar las actas administrativas relativas a todas y cada una de las etapas del evento, conforme a lo preceptuado en la ley de la materia.

- f) Contestar a todas y cada una de las preguntas hechas por los participantes en el acto de Junta de Aclaraciones, asentando en el acta correspondiente éstas.
- g) Notificar por escrito y conforme a las reglas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles en aplicación supletoria a la ley de la materia, los diferimientos de alguna de las etapas del evento a los participantes de éste.
- h) Elaborar los dictámenes correspondientes al aspecto técnico y al económico.
- i) Con base al punto anterior, elaborar y notificar por escrito las razones técnicas o económicas que originen el desechamiento de una propuesta.
- j) Notificar en la etapa correspondiente el escrito de desechamiento, asentando las mismas razones en el acta correspondientes, es decir, si se originó en el dictamen técnico se deberá desechar en la etapa de apertura económica y si se origina en el dictamen económico se deberá desechar en el acto del fallo.
- k) Notificar en junta pública a quienes hayan pasado a la última etapa, el fallo correspondiente de la licitación.
- l) Por último, deberán entregar copia de todas las actas levantadas a todos y cada uno de los participantes.

En cuanto a las obligaciones de los encargados de las licitaciones, podemos afirmar que la obligación es única y exclusivamente vigilar que su actuación se

apegue estrictamente a la legislación y normatividad vigente aplicable, así como supervisar y vigilar que los participantes de las licitaciones cumplan con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la convocante, para así garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, financiamiento y oportunidad y cumplir con lo preceptuado en el artículo 134 Constitucional.

3.4.2. MARCO DE ACTUACION.

A través de este capítulo, hemos visto que el marco de actuación de estos servidores públicos lo encontramos en el multicitado artículo 134 Constitucional, así como a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su respectivo Reglamento.

Sin embargo, existe también normatividad al respecto, misma que ha sido emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de que no se incurran en presunta responsabilidad administrativa y disminuir el número de inconformidades presentadas por los contratistas, cuando consideran que han sido violados sus derechos.

Así, tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha emitido a través del Diario Oficial de la Federación dos Oficios Circulares, siendo éstos los siguientes:

a) Oficio-Circular de fecha 19 de enero de 1994.⁴⁵

Por medio del cual señala normas que deberán observarse en los actos de presentación y apertura de proposiciones y en la evaluación de las mismas.

⁴⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 19 de enero de 1994.

Por lo que señala como primer punto, que previo a la compra de bases, se deberá verificar que los participantes presentes completos los requisitos a que se refiere la capacidad financiera o capital contable, acta constitutiva y poderes que deban presentarse, así como la declaración escrita de no encontrarse en los supuestos del artículo 41 de la ley.

Esta normatividad se considera que ha sido acertada, en virtud de que en la Ley se estipulan las dos etapas que debe observar toda licitación pública, sin embargo, no establece específicamente que deben contener el aspecto técnico y económico de las propuestas.

Con relación al aspecto técnico, serán:

- Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos, de haber asistido a la junta de aclaraciones.
- Datos básicos de costo de materiales y del uso de la maquinaria de construcción, así como la mano de obra a utilizarse.
- Presentación de programas calendarizados de ejecución de los trabajos, utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipo de instalación permanente, así como la utilización de personal técnico, administrativo y de servicio encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, en la forma y términos solicitados.
- Manifestación escrita de las partes de la obra que subcontratará o los materiales o equipo que pretenda adquirir que incluyan su instalación.

- Relación de contratos de obra que tenga celebrado con la administración públicos o con particulares o cualquier documento que acredite la experiencia o capacidad técnica.

En el aspecto económico, serán:

- Garantía de seriedad y carta compromiso de la proposición.
- Catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestas e importes parciales y el total de la proposición.
- Programas de montos mensuales de ejecución de los trabajos, de la utilización de maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipos de instalación permanente, así como utilización del personal técnico, administrativo y de servicios encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, en la forma y términos solicitados.

b) Oficio-Circular de fecha 13 de junio de 1994. ⁴⁶

Da a conocer las modificaciones y adiciones a la publicación del 19 de enero de 1994, básicamente estas modificaciones se refieren al desglose de los costos indirectos, en los análisis de precios unitarios y los programas de montos mensuales.

⁴⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 13 de junio de 1994.

Por otro lado, también la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha emitido por la misma vía dos Oficios-Circulares, a fin de normar el legal funcionamiento de la actuación de los servidores públicos, así emite los siguientes:

a) Oficio-Circular de fecha 15 de marzo de 1996.⁴⁷

Mediante el cual se da a conocer los “Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas”.

Estos lineamientos fueron emitidos con el objeto de que los servidores públicos que intervengan en la preparación y formalización de los actos y contratos, que en esta materia se realicen se sujeten a los principios constitucionales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

Sin embargo, se considera que estos lineamientos no se adecuan a lo señalado en el párrafo anterior, ya que han sido utilizados por los contratistas en forma incorrecta, por una mala interpretación de los mismos, así como la propia Dirección de Inconformidades, en virtud de que en su punto número 1.6 se manifiesta que no se deben solicitar requisitos adicionales, tales como la utilización de sobres de colores, protección de datos con cinta adhesiva transparente, presentación de ofertas engargoladas o encuadernadas, varias copias de las propuestas y en general cualquier requisito cuyo propósito no sea esencial para el objeto de las bases.

⁴⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 15 de marzo de 1996.

En los procesos de la licitación algunos contratistas son descalificados por la falta de algún requisito establecido por la convocante en las bases, manifiesta siempre en sus escritos de inconformidad que éstos no son esenciales y no modifican sus propuestas, sin embargo el punto antes señalado, es claro al mencionar que los servidores públicos deberán abstenerse de solicitar requisitos adicionales como los mencionados y si un contratista omite por ejemplo la presentación de los programas calendarizados, si modifica su propuesta, en virtud de que no se establece la forma de dirección de la obra y podría en caso de adjudicársele contratar después otros aspectos que implicarían un aumento del monto contratado.

b) Oficio-Circular de fecha 2 de octubre de 1996. ⁴⁸

Publicado para dar a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

En forma general estos lineamientos están dirigidos a los contratos de obras públicas y la ejecución de la misma, pero señala además que: "Las medidas materia de estos lineamientos, están directamente relacionados con el estricto cumplimiento del artículo 134 Constitucional, de las diversas disposiciones que invocan de las leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, así como de las demás disposiciones reglamentarias y administrativas aplicables, su incumplimiento dará lugar a que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Organos de Control Internos de las propias dependencias, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector, procedan en los términos de los ordenamientos en cita y de la Ley Federal de

⁴⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 2 de octubre de 1996.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, fincar las responsabilidades, e imponer sanciones que a cada caso corresponda, entre que se cuenta la económica hasta por dos tantos del lucro que se hubiere obtenido, o de los daños o perjuicios causados al Erario Público Federal".⁴⁹

3.5. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Como hemos visto a través de este Capítulo la responsabilidad administrativa de los encargados de las licitaciones públicas es de gran importancia, toda vez que no solo su actuación debe enmarcarse en lo preceptuado en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con ella deben asegurar las mejores condiciones para el Estado, a fin de que no sufra un daño el Erario Federal.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tienen la obligación de contratar a personal capacitado en materia de obra pública, esto es que deben de cumplir con el perfil técnico que se adecue a las áreas encargadas de efectuar las licitaciones públicas, para ello deben ser servidores públicos con carreras en Ingeniería Civil, Arquitectura o carrera afin.

Lo anterior, toda vez que el proceso de construcción de una obra es muy complejo y requiere del conocimiento adecuado para el análisis de las propuestas técnicas y económicas presentadas por los participantes, esto con la finalidad de que cuando se realicen los dictámenes correspondientes, se asegure que los licitantes poseen la capacidad técnica y financiera para cumplir con la ejecución de la obra.

⁴⁹ Obs. cit. p. 92

La problemática que nos encontramos en la actualidad se origina debido a que la Administración Pública Federal, a pesar de que emite normatividad al respecto, no realiza cursos de capacitación para que estos servidores públicos se actualicen y no incurran en responsabilidades administrativas, más aún, ellos mismos no se preocupan por conducir su actuación conforme a la ley, a pesar de que muchos de ellos tienen en promedio "experiencia" en la materia, la falta de actualización los ha llevado a incurrir en dichas faltas administrativas, lo que origina que los licitantes se inconformen ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por las irregularidades cometidas, solicitando incluso las sanciones administrativas a que se hayan hecho acreedores.

CAPITULO IV
INFRACCIONES Y SANCIONES, INCONFORMIDADES, SU APLICACION AL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

- 4.1. INFRACCIONES Y SANCIONES.
- 4.2. INCONFORMIDADES.
- 4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 4.3.1. ETAPAS.
- 4.4. FINCAMIENTO DE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD.
- 4.5. MEDIDAS PRECAUTORIAS.
- 4.6. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.
- 4.7. SANCIONES DISCIPLINARIAS.
- 4.7.1. CARACTERISTICAS DE LAS SANCIONES.
- 4.8. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
- 4.9. PRESCRIPCION.
- 4.10. AUTORIDAD COMPETENTE PARA LA EMISION
DE LA RESOLUCION.
- 4.11. RECURSO DE REVOCACION.

CAPITULO IV INFRACCIONES Y SANCIONES, INCONFORMIDADES Y SU APLICACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

La infracción administrativa es definida por el Dr. Miguel Acosta Romero como "Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública para la consecución de su fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de los servicios".⁵⁰

Por su parte El Maestro Serra Rojas, define a la infracción administrativa "podríamos definir a la infracción administrativa diciendo que es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal, por considerarlos faltas que ameritan penas menores".⁵¹

4.1. INFRACCIONES Y SANCIONES

En el Título Quinto, Capítulo Unico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece en general en su artículo 87 que: "Quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esta Ley, serán sancionados por la Secretaría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción".⁵² Del artículo antes citado, podemos afirmar que se refiere en forma general, abarcando a los servidores públicos y particulares.

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 7a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1986. p.

⁵¹ SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. p. 524.

⁵² LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit.

Por otro lado, el artículo 88 del mismo ordenamiento legal, hace una separación explícita en cuanto a los particulares, mismos que en caso de encontrarse en los supuestos del artículo 41 fracciones V a VII, no podrán presentar propuestas en licitaciones públicas. Esto lo podemos considerar como una sanción impuesta por la autoridad competente, quien es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a lo previsto por el artículo en cita y el Oficio Circular de fecha 2 de octubre de 1996.⁵³

En cuanto a las presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos, el artículo 89 segundo párrafo establece lo conducente al señalar: "...a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta Ley, la Contraloría aplicará, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que procedan".⁵⁴

Asimismo, el artículo 93 establece que: "Los servidores públicos de las dependencias y entidades que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de infracciones a esta Ley o a las disposiciones que de ella deriven, deberán comunicarlo a las autoridades que resulten competentes conforme a la ley. La omisión a lo dispuesto en el párrafo anterior será sancionada administrativamente".

En el Derecho Administrativo rige el principio que establece: " A toda infracción corresponderá una sanción".

La sanción administrativa por ser consecuencia de una acción u omisión considerada como infracción de carácter administrativo solamente, podrá ser aplicada por el Estado.

⁵³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 2 de octubre de 1996.

⁵⁴ LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Ob. cit.

4.2. INCONFORMIDADES

Durante el proceso de licitación son descalificados aquellos contratistas que no cumplan con todos y cada uno de los requisitos exigido por la convocante, como lo hemos detallado en el Capítulo II de este trabajo, por lo que los servidores públicos encargados del evento licitatorio, pueden descalificarlos en cualquier etapa, en tal razón el contratista participante podrá presentar su escrito de inconformidad al considerar que su descalificación no fue en estricto apego a la ley o que fue injustificado.

El escrito de inconformidad de acuerdo a lo que señala el Título Sexto, Capítulo I de la Ley en cita, se deberá presentar en la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la persona interesada, quien deberá acreditar fehacientemente con escritura pública, ser el representante legal de la empresa recurrente, asimismo deberá asentar que los hechos que le constan son ciertos, por lo cual declarará "bajo protesta de decir verdad" los mismos y presentara el citado escrito dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que suceda el acto que le causa agravio.

La omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, será motivo para que la autoridad deseche la inconformidad, sin embargo previo del estudio que haga del mismo puede seguir de oficio la investigación, con fundamento en el artículo 96 del ordenamiento legal invocado.

La autoridad solicitará a la convocante dentro del término de 8 días naturales, un informe circunstanciado y el soporte documental para realizar la investigación correspondiente, misma que deberá resolver en un plazo que no exceda de 45 días hábiles. Durante el período de investigación la autoridad podrá suspender el proceso de adjudicación cuando se advierta que pudieran existir actos

contrarios a las disposiciones de la Ley, sin embargo cuando con la suspensión se dañe al interés público o a la entidad convocante, la Secretaría podrá levantar dicha suspensión, previo conocimiento de éstos supuestos por parte de la convocante.

La resolución que emita la Secretaría, será sin perjuicio de las sanciones a que se hayan hecho acreedores los servidores públicos que hayan intervenido y tendrán como consecuencia:

- a) La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley, es decir, que la convocante deberá reencausar el procedimiento licitatorio a partir de cualquiera de las etapas del mismo.
- b) La nulidad total del procedimiento, es decir, que el procedimiento licitatorio se encuentra viciado desde su inicio, por lo cual la entidad convocante deberá publicar una nueva convocatoria.
- c) La declaración de improcedencia de la inconformidad, es decir, cuando la inconformidad carezca de validez normativa o se haya omitido alguno de los requisitos establecidos en la ley.

Como se ha mencionado, pueden resultar presuntas irregularidades en contra de los servidores públicos encargados del procedimiento licitatorio, para lo cual la Dirección General de Inconformidades dentro del apartado correspondiente de la resolución, dará vista a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, así como al órgano interno de control de la dependencia o entidad con el objeto de que

de acuerdo a sus atribuciones de inicio al procedimiento administrativo disciplinario y en su caso se apliquen las sanciones a las que se hayan hecho acreedores.

En efecto, se afirma que las acciones u omisiones cometidas por los funcionarios y empleados de la Administración Pública serán sancionados por la autoridad correspondiente con el fin de procurar una mejor organización de los servidores públicos que tiene encomendados.

4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Rafael de Pina conceptualiza al procedimiento como "El conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos".

Ovalle Favela por su parte, nos dice que el procedimiento es "Una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se relaciona entre sí como presupuesto y consecuencias, y teológicas, pues se analiza en razón del fin que persigue".⁵⁴

Debemos tomar en consideración que en todo procedimiento que se instaure se deberán de observar diferentes etapas, en las cuales deberá prevalecer el respeto a las garantías de audiencia y de legalidad que consagra el artículo 14 y 16 constitucionales.

El artículo 14 segundo párrafo establece que: " Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante

⁵⁴ OVALLE FAVELA, JOSE. Derecho Procesal Civil. Edit. Harta, México 1981. p. 29.

juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".⁵⁵

En cuanto al artículo 16 segundo párrafo determina que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".⁵⁶

Estas garantías deberán ser observadas en cualquier tipo de procedimiento que se instaure, su inobservancia implicaría una violación a los principios que consagra nuestra Carta Magna y por lo tanto se incurriría en el error jurídico de sancionar una conducta ilegal mediante un procedimiento de esa misma naturaleza

4.3.1. ETAPAS

Podemos afirmar que son dos etapas iniciales que deben conformar al procedimiento administrativo:

- a) Legitimación para la presentación de la queja o denuncia.- Esta se encuentra regulada en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual legitima a los particulares para que presenten una queja o denuncia en contra de algún servidor público, misma que deberá ser acompañada del soporte documental que acredite su dicho. Cabe hacer mención que dentro de esta etapa se encuentra también inmerso el hecho de que la queja se puede derivar de una auditoría o de una inconformidad.

⁵⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit.

⁵⁶ Idem.

- b) Procedimiento de investigación.- Este, una vez presentada la queja o denuncia, es iniciado a petición de parte o de oficio por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo e incluso por el propio órgano de control interno, a fin de verificar la veracidad de la queja y en caso de tratarse de auditorías o inconformidades realizarán las acciones pertinentes.

4.4. FINCAMIENTO DE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD

Se encuentra regulado por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y debe comenzar con el auto de inicio, mismo que debe recaer en la denuncia o queja presentada cuando esta sea procedente y deberá contener:

- a) Fecha y lugar en que se emite.
- b) Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables
- c) La irregularidad administrativa que se reclama.
- d) La orden para citar al o a los presuntos responsables.
- e) La orden para practicar todas aquellas diligencias que sean necesarias tendientes a la verificación o aclaración de la responsabilidad administrativa imputada al servidor público.
- f) La orden para que se registre en el libro de gobierno y se le designe el número de procedimiento administrativo que le corresponda.

- g) La firma del titular de la Unidad Administrativa de que se trate, a efecto de comprobarse que se ha dictado el auto de inicio.

El artículo en cita, otorga al servidor público la garantía de audiencia, obligando a la autoridad administrativa a su otorgamiento de la siguiente forma:

Mediante oficio citatorio, se llamará a comparecer al presunto responsable a una audiencia, dicho oficio deberá contener:

- 1) La presunta responsabilidad que se le impute, derivada de la queja.
- 2) Indicación de la hora, fecha y lugar en el cual se desahogue la audiencia.
- 3) Se le hará saber el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. En este punto es importante señalar que la Ley de la materia no establece las pruebas que serán admisibles, por lo que se debe utilizar en aplicación supletoria, lo que al efecto señala el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4) Se comunicará que tiene derecho a nombrar defensor y a asistir con el en dicha audiencia, para poder alegar lo que a su derecho convenga, a esta audiencia también deberá de asistir el representante de la Dependencia o Entidad a que pertenezca el servidor público, para la celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de citación.
- 5) El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente, donde deberá de obrar la declaración del presunto responsable, apercibido de declarar con la verdad ante la autoridad

respectiva, y será firmada por todas aquellas personas que intervinieron en ella, para su respectiva validez.

- 6) Al concluir la audiencia, la Secretaría deberá resolver dentro de los 30 días hábiles siguientes, si existe o no responsabilidad, en caso afirmativo se impondrá la sanción que proceda, notificando la resolución dentro de las 72 horas siguientes a su determinación al interesado, jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico del sancionado, para que tenga conocimiento de la sanción impuesta.

4.5. MEDIDAS PRECAUTORIAS

Como medida precautoria, podemos mencionar la suspensión provisional que la Ley otorga a la autoridad para que a su criterio y en razón de que el servidor público, mismo que se encuentra sujeto a un procedimiento administrativo no entorpezca las investigaciones correspondientes, esta medida la encontramos en el artículo 64 de la fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta suspensión podrá ser decretada en cualquier etapa del procedimiento y en el momento en que el Organó de Control Interno estime necesario para una mejor investigación y una adecuada resolución por tener todos los medios probatorios para su enjuiciamiento.

Con esta suspensión no se prejuzga la presunta responsabilidad del servidor público, únicamente se toma esta medida para una adecuada investigación, por lo que, al aplicarla se deberá de estipular dicha salvedad en el auto que se contenga la suspensión, para no lesionar los derechos del servidor público.⁵⁷

⁵⁷ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ob. Cit.

La suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y por consecuencia la ocupación del empleo, cargo o comisión, y empezará a correr desde el momento en que sea notificado al interesado, por lo que también su percepción queda suspendida. Ahora bien, en caso de que el servidor público suspendido temporalmente no resulte responsable, deberá ser reinstalado en su empleo y pagársele sus percepciones que debió percibir durante el tiempo que se encontró suspendido.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que cuando se desprenda de la audiencia de ley nuevas presuntas irregularidades, deberán disponerse la practica de todas aquellas medidas para su investigación y así también la citación para una o varias audiencias para completar la investigación.

La autoridad administrativa puede para mejor proveer, ordenar la obtención de mayores elementos de convicción, es decir tiene la facultad de practicar de oficio todas aquellas medidas e investigaciones, como por ejemplo solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar las pruebas testimoniales y en su caso periciales, cuando estas se requiera para la debida integración de la investigación.

4.6. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

El procedimiento administrativo de responsabilidad deberá de concluir con la emisión de una resolución por parte de la autoridad, que absuelva al servidor público o declare que es responsable administrativamente de las imputaciones que se le hicieren y por consecuencia, aplicar las sanciones que conforme a derecho procedan.

El artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina que la resolución se deberá dictar dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificará la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al Superior Jerárquico, pero en la práctica esto no es posible, en virtud de la complejidad de los expedientes que requieren de mayor tiempo para su correcta tramitación.

4.7. SANCIONES DISCIPLINARIAS

El maestro Fernando Garrido las define como: "... la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido".⁵⁸

La Teoría General del Derecho establece que la sanción es "... la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"⁵⁹, esto es para mantener la observancia de las leyes o normas y cuando estas son violadas se da la necesidad de reprimir dicha conducta por su incumplimiento o por ser contraria a lo establecido en el ordenamiento legal; de lo antes expuesto podemos determinar que el fin de la infracción disciplinaria es:

- 1) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma. En este caso, la sanción puede radicar en una prestación económica, la cual deberá ser equivalente a la infracción incumplida, en cuyo caso se estará ante la reparación del daño o la indemnización por los daños que se ocasionaron.

⁵⁸ GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España 1988. p. 206.

⁵⁹ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Primera Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1992. p. 295.

- 2) Cuando se considera el daño causado de imposible reparación, la sanción consistirá en restringir los derechos del infractor, como es el caso de la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad, dependiendo de la gravedad de las sanciones.

Por lo que la sanción sólo puede tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor por haber lesionado los derechos de un tercero.

4.7.1. CARACTERISTICAS DE LAS SANCIONES

Las sanciones administrativas tienen características propias las cuales se manifiestan en razón de sus elementos, contenido y fines, permitiendo diferenciarlas de las demás a partir de los siguientes aspectos:

- 1) Este tipo de sanciones únicamente se aplica a las personas que tienen la investidura de servidor público, encargados de preservar los valores de la función pública mediante el procedimiento respectivo y la legislación que los rige, resultando una subordinación entre el sujeto activo y el que aplica la sanción.
- 2) Con una conducta se pueden producir diferentes tipos de responsabilidad, ya que el sólo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de aplicación de sanciones, administrativas, sin perjuicio de que se pueda generar otro tipo de responsabilidad del orden civil o penal.
- 3) La sanción disciplinaria se produce cuando la actuación en el ejercicio público, no esta apegada a los valores fundamentales como son la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deberán de observarse para dar el debido cumplimiento a las normas establecidas.

4.8. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 53 de la Ley de la materia, establece que las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- 1) **Apercibimiento privado o público.-** El artículo 43 del Código Penal del Distrito Federal, establece: "El apercibimiento consiste en la conminación que el Juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".⁶⁰ De lo antes expuesto, se desprende que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en alguna falta, para que este no vuelva a incurrir en el incumplimiento de dicha disposición.
- 2) Por lo que podemos afirmar que el apercibimiento es de carácter preventivo y se aplica cuando el acto u omisión esta en vías de hecho y puede ser aplicado en forma privada o pública, esta sanción es una llamada de atención como se ha manifestado, para una falta leve, que no cause daño alguno y a efecto de que no se vuelva a incurrir en ella.
- 3) Será público o privado, según sea la forma en que se haya de dar a conocer al infractor, o sea, al servidor público.

⁶⁰ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ob. Cit.

- 4) Amonestación privada o pública.- Esta sanción no se encuentra definida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que para su definición podemos aplicar en forma supletoria la disposición que marca el artículo 42 del Código Penal para el Distrito Federal, mismo que establece: "La amonestación consiste: en la advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitando a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al Juez".⁶¹
- 5) Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que la amonestación es una llamada de atención como advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, por lo tanto, consideremos que no es una sanción propiamente dicha, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se pudiera cometer, produciendo la respectiva advertencia para evitarlo, así como las conductas que puedan llevar a incurrir en la infracción, por lo tanto es una medida preventiva.
- 6) Suspensión.- El artículo 56 de la ley de la materia, establece que la suspensión del empleo, cargo o comisión es una sanción por incurrir en faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico, por un período no menor a tres días ni mayor a tres meses, aún cuando también es procedente la suspensión temporal como medida precautoria que ya hemos descrito.

⁶¹ CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Edición, Edít.

- 7) Destitución del puesto.- Consiste en dejar sin efectos el nombramiento del servidor público. Dicha suspensión será demandada por el superior jerárquico, cuidando los derechos laborales del trabajador, por lo tanto será necesario llevarse a cabo los procedimientos consecuentes de la relación laboral, toda vez que tiene que ver directamente con el derecho laboral, determinando que la sanción se aplicará con base a las leyes respectivas, es decir conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo Burocrático.
- 8) Sanción económica.- El artículo 113 Constitucional, establece que las sanciones de tipo económico se impondrán con base a los beneficios económicos que obtenga el responsable por los daños y perjuicios patrimoniales que causaron derivados de los actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna, la cual no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
- 9) La ley señala que las sanciones económicas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme a lo siguiente:
- 10) La sanción económica se dividirá entre la cantidad líquida a que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición
- 11) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

- 12) El salario mínimo mensual, se entenderá al equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- 13) Se debe señalar que si la sanción económica no excede de cien veces el salario mínimo vigente será atribuida dicha sanción por el superior jerárquico y en el caso de exceder, será competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 14) Inhabilitación temporal para el desempeño de empleos.- Este tipo de sanción es aplicable a servidores públicos, que con su conducta lucran o causan daños y perjuicios que afecten directamente al Erario Federal, esta inhabilitación será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si se excede de dicho límite.
- 15) La inhabilitación es la prohibición de desempeñar cualquier cargo o comisión en la Administración Pública Federal, disposición que se marca claramente en el artículo 56 fracción V y se aplicará en resolución firme, la cual deberá ser dictada por el Organo correspondiente según las leyes aplicables al caso en concreto, además de ser demandado por el superior jerárquico de la Dependencia o Entidad o por la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

4.9. PRESCRIPCION

En el artículo 78 de la Ley de la materia, encontramos que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que la ley prevé se sujetará a lo siguiente:

- 1) El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo.
- 2) Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.
- 3) En los demás casos prescribirán en tres años.
- 4) El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.
- 5) La prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 64.

4.10. AUTORIDAD COMPETENTE PARA LA EMISION DE LA RESOLUCION.

Las autoridades competentes se encuentran enumeradas en el artículo 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo soto enunciaremos aquellas autoridades que tienen que ver directamente con la ejecución de obra pública, a la cual le corresponde iniciar el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar a los encargado del procedimiento licitatorio y que hayan incurrido en alguna falta administrativa o no hayan dado cabal cumplimiento a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como a los lineamientos que hemos mencionado en el presente trabajo, en tal razón dichas autoridades son las siguientes:

1) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es importante señalar que dentro de esta Secretaría existen dos áreas específicas en la materia, siendo éstas la Dirección General de Atención Ciudadana, la cual primeramente captar la queja, posteriormente la remite a la Contraloría Interna que corresponda según la naturaleza del asunto y vigilar el procedimiento y resolución del mismo y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la cual tiene el encargo de realizar el procedimiento administrativo disciplinario derivado de presuntas irregularidades detectadas mediante auditorías que son remitidas por la Dirección de Auditoría Gubernamental.

2) Las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, a través de su órganos internos de control.

Anteriormente los Organos Internos de Control no eran competentes para emitir resolución alguna sobre los asuntos que se ventilaba, sino que éstos debían ser remitidos a la Coordinadora Sectorial correspondiente, a efecto de que en el ámbito de sus facultades dictara la resolución que en derecho procediera, sin embargo con fecha 24 de diciembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual otorga las facultades para emitir resoluciones.

Así el artículo primero del decreto en cita reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

"A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XI.

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de auditoría y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría".

XIII a XXV.

Por su parte el artículo segundo reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales para quedar como sigue:

"Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I. Recibirán quejas, investigarán y en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán

las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.

El artículo tercero reforma los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como siguen:

“Artículo 48.- Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.

“Artículo 56.-

I. a V.

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad”.

“Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones”

“Artículo 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”.

Así pues concluimos que actualmente los órganos de control interno son la autoridad competente para determinar la presunta responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la emisión de las resoluciones administrativas correspondiente.

4.11. RECURSO DE REVOCACION

El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que: "Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir,

- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas".⁶²

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

- 1) Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

- 2) Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso.

⁶² LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ob. Cit.

- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Ahora bien, en el artículo 73 de la ley de la materia establece que: "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación".⁶³

Asimismo, el artículo 74 de la ley en cita, establece que: "Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico".⁶⁴

Por último podemos mencionar que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. En tal virtud los encargados de las licitaciones públicas generalmente tienen nombramiento de confianza y puede ser suspendido o destituido de su cargo en el momento en que se dicte resolución firme por la autoridad competente y por su superior jerárquico.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

1.- Hablar de obra pública implica un concepto integral que alude al trabajo material realizado por la Administración Pública Federal, la cual necesariamente deberá realizar ésta directa o indirectamente por el Estado a través de las dependencias y entidades que la conforman.

2.- La obra pública podrá ser resultado de los trabajos públicos realizados por el Estado, de un contrato de obra pública.

3.- Los requisitos de existencia de una obra pública serán los siguientes: Una necesidad general considerada por el Estado como prioritario, los agentes jerarquizados y la disponibilidad de recursos para su ejecución.

4.- La licitación constituye una de las modalidades para la adjudicación de contratos de obras públicas, independientemente de que éstos sean adjudicados por la administración directamente o se ejecuten por ésta a su cuenta y riesgo, es decir, por administración directa, por lo cual constituye una serie de actos concatenados entre sí, realizados por la administración y terceros para seleccionar al oferente que reúna las características de idoneidad exigidas por la administración como indispensables para que éste pueda realizar una obra pública.

5.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos encargados del proceso de licitación es fundamental ya que en ellos recae el compromiso con el

Estado para así garantizar a éste las mejores condiciones en cuanto a oportunidad, precio, calidad y financiamiento.

6.- Es necesario instruir a todos los servidores públicos encargados del procedimiento licitatorio sobre los derechos y obligaciones que incluyen la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de que bajo este contexto conduzcan su actuación conforme a derecho.

7.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha emitido diversa normatividad en cuanto al procedimiento licitatorio, con el objeto de evitar la descalificación injustificada de los contratista, pero esto ha dado origen a que los participantes busquen cualquier pretexto para inconformarse y suspender la licitación y con ello dañan el patrimonio de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, por ello es necesario que dicha Secretaría proceda a realizar una real y adecuada normatividad al respecto.

8.- Existe un vínculo jurídico entre lo que es el servicio público y quien es el servidor público, el primero es el medio por el cual se da cumplimiento a una obligación permanente de carácter estatal; en tanto el segundo, es la personificación ejecutiva de las facultades de la Ley. Ambas figuras hacen posible la administración pública.

9.- Todo gobierno implica administración en esencia, por que lo que administrar es el patrimonio de la Nación, por ello todo gobierno lleva una gran dualidad de responsabilidades, una frente al pueblo, al ser éste quien lo legitima de origen y como usufructuario del patrimonio de la Nación; la otra es frente al Estado, porque el gobierno debe llevar a cabo en sus propias Instituciones, una adecuada

conducta de las funciones de Estado y, en esta línea, hacer realidad el bienestar público, que es el fin supremo del Estado Mexicano.

10.- La delegación de funciones a los órganos internos de control es sin duda una medida acertada, toda vez que son ellos los que conocen del asunto y en tal virtud les compete la facultad de resolver éstos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso 7a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1986.
- BIELSA, RAFAEL.** Derecho Administrativo. Tomo II, 6a. Edición, Edit. La Ley, S.A. Buenos Aires, 1987.
- BIELSA, RAFAEL.** Derecho Administrativo. Tomo III. Edit. La Ley, Buenos Aires, Argentina 1955-1957.
- BONAFARTE, PEDRO.** Instituciones de Derecho Romano, Quinta Edición. Edit. Instituto Editorial Reus, Madrid 1984.
- CARDENAS, RAUL F.** Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1982.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.** El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. México 1990.
- DIEZ, MANUEL MARIA.** Manual de Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires 1981.
- FRAGA GABINO.** Derecho Administrativo. 26a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México, 1987.
- FIORINI, BARTOLOME A.** Manual de Derecho Administrativo. Primera Parte. Edit. La Ley, S.A. Buenos Aires 1968.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.** Introducción al Estudio del Derecho. Primera Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1992.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS.** Derecho Administrativo. 8a. Edición. Edit. E.I.S.A. OÑATE, Madrid 1962.

GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II, 2a. Edición. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.

JEZE, GASTON. Principios Generales de Derecho Administrativo. Tomo IV. Edit. Depalma. Buenos Aires 1950.

MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, 2a. Edición, Edit. Abeledo Perrot, S.A. Buenos Aires 1975.

MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III A. Edit. Abeledo Perrot, S.A. Buenos Aires 1974.

MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III B. Edit. Abeledo Perrot, S.A. Buenos Aires 1974.

OVALLE FAVELA, JOSE. Derecho Procesal Civil. Edit. Harla, México 1981.

PONCE, MARANELA Y VACCARI DE VENTURINI. Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. Instituto Nacional de Historia, Caracas 1980.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II, 13a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1985.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo Vol. Y. Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. Montevideo 1963.

LEGISLACION, REGLAMENTOS, DECRETOS, PUBLICACIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Reglamento de la Ley de Obras.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Diario Oficial de la Federación. 19 de enero de 1994.

Diario Oficial de la Federación. 13 de junio de 1994.

Diario Oficial de la Federación. 15 de marzo de 1996.

Diario Oficial de la Federación. 2 de octubre de 1996.

Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996.

Gauis Institutos, Edit. De. Librería Jurídica. L. Plata, Rep. Argentina 1975.

Hamdam Amad, Fauzi. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Escuela Libre de Derecho, México 1983.

Historia General de México, Tomo I. Colegio de Ingenieros, 33a. Edición, México 1981.

Normatividad en la Obra Pública. Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. México 1985.