



878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO &

ges.

ESCUELA DE DERECHO

CAMPUS SAN MATEO

**EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HECTOR EDUARDO GONZALEZ GARCIAPIÑA.

SAN MATEO, NAUCALPAN EDO. DE MEXICO 1998

267186

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres con amor, devoción y reconocimiento infinito. Son motivo permanente de orgullo y ejemplo a seguir.

A mis hermanos, fuente de mi felicidad, que me han dado su amor y comprensión en forma incondicional.

Con respetuosa admiración a mi amigo Oscar Guillermo Cervantes Cisneros, por su gran apoyo.

A mi amiga Ale, porque sin su
paciencia y ayuda, no hubiera sido
posible este trabajo.

A mis maestros, todos modelos
de vocación.

A mis jefes, compañeros y amigos
todos, con afecto sincero y
reconocimiento por su apoyo y por
lo que me han ayudado a
comprender.

EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

INTRODUCCION

	Página
Capítulo I TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS.	1
A. Concepto de contrato.	1
B. Teoría general de los contratos.	2
1. Elementos de existencia.	2
2. Elementos de validez	4
C. Clasificación de los contratos	8
Capítulo II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	10
A. Administración Pública Federal.	10
B. Integración de la Administración Pública Federal.	12
1. Administración Pública Centralizada.	12
2. Administración Pública Paraestatal.	16
Capítulo III EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA	20
A. Naturaleza Jurídica del contratos de Obra Pública.	20
1. Contrato administrativo y civil.	20
2. Procedimientos administrativos y civiles.	21
3. Doble naturaleza.	22
B. Concepto de obra pública.	24

C. Servicios relacionados con la obra pública.	26
D. Elementos y ubicación del Contrato de Obra Pública dentro de la clasificación doctrinaria.	27
1. Elementos.	27
2. Ubicación.	33
E. Fases de la obra pública.	34
F. Normatividad en materia de obra pública.	35
1. Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	35
2. Análisis de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	40
 <i>Capítulo IV</i> RECURSO ADMINISTRATIVO.	 75
A. Autoridades Normativas y Fiscalizadoras.	75
B. Inconformidades, Infracciones, Sanciones y Recursos.	81
1. Infracciones y Sanciones.	81
2. Inconformidades.	84
C. Recurso Administrativo.	88
D. Responsabilidad de los Servidores Públicos.	89
PROPUESTAS	93
CONCLUSIONES	94
BIBLIOGRAFIA	96
LEGISLACION	99
OFICIOS CIRCULARES, LINEAMIENTOS	100

INTRODUCCIÓN

Dentro del Gobierno Federal, el Poder Ejecutivo realiza la función administrativa que se distingue por su dinamismo. La Administración Pública Federal, está integrada por todas las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica y la propia Presidencia de la República, que representan la Administración Pública Centralizada y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos integran la Administración Pública Paraestatal.

El ejercicio del gasto público federal, requiere control, ya que además de ser una importante derrama para la vida económica del país, representa la forma de manejo de las contribuciones del pueblo. Dicho control debe ser adecuado al momento económico del país y a las necesidades de la Administración, de tal forma que permita una operación eficiente y eficaz que al reflejarse en el ejercicio del gasto federal se obtenga seguridad jurídica financiera, tanto para la Administración Pública Federal como para los particulares. Uno de los principales renglones del gasto federal, es la Contratación de la Obra Pública, de ahí la importancia de analizar la contratación de la misma y su regulación.

Conforme al Derecho Mexicano, el Ejecutivo Federal está a cargo de la Administración Pública Federal, y se ha constituido un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad jurídica administrativa, en las cuales se ubican las instituciones contractuales administrativas a las que concurren los órganos de la Administración Pública Federal y los particulares. En materia de Obra Pública y como rector de las disposiciones que controlan el gasto, se encuentra el artículo 134 Constitucional, a partir del cual se busca satisfacer los aspectos de legalidad, oportunidad, transparencia y productividad de los órganos que integran la Administración Pública Federal y como un importante complemento también, tenemos el principio de legalidad contenido en el artículo 16 Constitucional que es el fundamento principal del Estado de Derecho que vivimos.

Durante el sexenio del Lic. López Portillo, se dieron algunos cambios en el manejo y control de los recursos Federales, por ejemplo, en 1977 se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en 1978 la Ley General de Deuda Pública, sin embargo, al fin de su sexenio se presentó una de las devaluaciones más fuertes que haya sufrido el país que lo sumió en una de las peores crisis económicas, en las que la actuación de los funcionarios públicos se puso en tela de juicio, razón por la cual a partir de ese momento, el Ejecutivo Federal, ha promovido una mayor disciplina administrativa y financiera dentro de la Administración Pública Federal. Con este propósito, se han llevado a cabo una serie de reformas tanto a la Constitución como a sus leyes reglamentarias, para elevar a rango constitucional el sistema de adquisiciones de la Administración Pública, y regular en forma más transparente la contratación de Obras Públicas, de 1980 a 1995, se han

publicado dos Leyes para regular la contratación de la Obra Pública en forma específica, la primera, la Ley de Obras Públicas tiene lugar cuando inicia la llamada "renovación moral de la sociedad" con el Lic. Miguel de la Madrid, y la segunda, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente a partir de 1994 para adecuar la legislación a la apertura comercial del país, primero con Estados Unidos y Canadá, y luego con otros países de Latinoamérica.

En este trabajo se presentan las formas, instrumentos y requisitos mediante los cuales se realiza la Contratación de Obra Pública en la Administración Pública Federal, reglamentada principalmente a través de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y otras regulaciones relacionadas con el control del gasto público y la construcción específica, conforme a la legislación vigente en 1995, con el fin de analizar si a través de este proceso y regulación se cumple con el objetivo constitucional de control del gasto.

Dentro de la Teoría General, los contratos contienen elementos que les son comunes, en los cuales se centra su existencia y validez jurídica, considerándolo en el capítulo primero se señalan estos elementos para después ubicarlos dentro del Contrato de Obra Pública. Teniendo ya estos elementos comunes, analizamos los criterios que permiten diferenciar las cuatro grandes ramas de contratos en que podemos clasificarlos atendiendo a la materia y a lo establecido por la doctrina.

En el capítulo dos, se presenta la forma en que legislativamente se divide la Administración Pública Federal, se analizan opiniones de los estudiosos del tema, derivado de lo cual se establece que los contratos de obra pública se presentan cuando interviene un sujeto de la Administración Pública.

En el Capítulo tres entramos a estudiar específicamente el Contrato de Obra Pública. La determinación del concepto de Obra Pública reviste particular importancia, dado que es el objeto de los contratos que se analizan en este trabajo. Partiendo de los elementos señalados en el capítulo primero, se presentan estos en el del Contrato de Obra Pública, se clasifica al Contrato partiendo de los criterios que se mencionaron también en el capítulo primero. El contrato de Obra Pública no es únicamente el documento que se formaliza, razón por la cual se estudian las etapas que desembocan en la celebración de un contrato específico.

Las etapas antes mencionadas son tan amplias como la legislación que le es aplicable, en todos estos ordenamientos se busca garantizar al Estado las mejores condiciones para la realización de la Obra Pública y promover la disciplina presupuestal que se ha mencionado, como ejemplo de las mismas encontramos la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Bienes Nacionales, etc.

Otro de los aspectos importantes a analizar son sin duda las formas de adjudicación, a las cuales están sujetas a nivel Constitucional las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que se pretende que la contratación que se reflejará en el ejercicio del gasto público federal se lleve a cabo con transparencia, por esa razón la regla general es la Licitación Pública.

Se analizan las fases de la contratación de la obra pública a partir de que se adjudica un contrato resultado del proceso licitatorio, hasta la entrega recepción de la obra objeto del contrato, pasando por las circunstancias que pueden presentarse en la ejecución de la misma, los requisitos y formalidades que las Leyes relacionadas establecen como mínimos para los contratos de Obra, que se analizan desde la perspectiva de la práctica, para determinar algunas lagunas legislativas.

En esta misma búsqueda de control, cobra vital importancia la correcta actuación de los funcionarios públicos que intervienen en cualquier etapa del proceso, en forma particular durante la adjudicación del contrato, por ello se ha establecido un sistema de control sobre el desempeño de la función pública, el cual también se ha elevado a nivel constitucional. En él los particulares tienen una serie de recursos para obtener la seguridad jurídica necesaria ante la actuación de los funcionarios públicos que intervienen en todo este proceso, se ha creado un aparato administrativo y una legislación específica para ello, en el último capítulo, se presentan la normatividad al respecto, señalándose las funciones de los principales órganos de control, los procedimientos a través de los cuales los particulares que sientan afectados sus derechos puedan inconformarse, y las principales causas para que se presenten, basándonos en estadísticas publicadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lo anterior da lugar a la responsabilidad de los funcionarios públicos cuando incumplen en el desempeño de su encargo señaladas por Ley, ya que su buena o mala actuación tiene un impacto directo sobre los objetivos Constitucionales del art. 134 Constitucional, y puede dar lugar a la imposición de las sanciones administrativas y penales a que haya lugar.

CAPITULO I

TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS

Siendo el contrato de obra el tema medular del presente trabajo, resulta de vital importancia partir de la definición del "CONTRATO" como género, para que después de reconocerlo como un acto jurídico, procedamos al análisis de los elementos tanto de existencia como de validez que lo conforma, para luego apuntar las consecuencias jurídicas producidas por la falta de alguno de ellos, además de precisar la clasificación de los mismos.

A. Concepto de Contrato.

Así tenemos que el Diccionario Jurídico Mexicano define al CONTRATO como " Un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho", agregando que dicha palabra proviene del latín *contractus*, derivado a su vez del verbo *contrahere*, que se traduce en reunir, lograr, concertar.¹

Por su parte el Libro IV de LAS OBLIGACIONES del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, al regular las fuentes de las obligaciones, norma al contrato del artículo 1792 al 1859, estableciendo en los artículos 1792 y 1793 lo que a continuación se transcribe:

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

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

Atento a lo anterior tenemos que nuestra legislación marca una cierta diferencia entre los convenios y los contratos, sin embargo, al reconocer a esta figura como la principal fuente de las obligaciones establece en el artículo 1859 que "Las disposiciones legales sobre los contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos".

¹Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1991, pág. 691

Por su parte el artículo 1794 determina los elementos de existencia de los contratos, mientras que el 1795 de dicho ordenamiento, en una interpretación a contrario sensu, precisa los elementos de existencia y los de validez, a saber.

ART. 1794.- Para la existencia del contrato se requiere:

- I.- Consentimiento.
- II.- Objeto que pueda ser materia del contrato.

ART. 1795.- El contrato puede ser invalidado:

- I.- Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;
- II.- Por vicios del consentimiento;
- III.- Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito; y
- IV.- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

Ahora bien una vez identificados tanto los elementos de existencia como los de validez del contrato establecidos en el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, de aplicación supletoria a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en términos de su artículo 13, procederé a hacer un breve análisis de cada uno de ellos.

B. TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS.

1. ELEMENTOS DE EXISTENCIA

CONSENTIMIENTO

El consentimiento es el acuerdo de voluntades respecto a un objeto común que consiste en producir consecuencias jurídicas que son la creación, transmisión, modificación, extinción de obligaciones.²

FORMACION DEL CONSENTIMIENTO

Por ser el consentimiento un acuerdo de voluntades, requiere para formarse de dos manifestaciones de voluntad, de lo que se deduce que el consentimiento es necesariamente un acto bilateral, siendo sus elementos las dos manifestaciones de voluntad llamadas *OFERTA Y ACEPTACION*.

² Martínez Alfaro, Joaquín, Teoría de las Obligaciones, Porrúa, México, 1993, pág. 23

"La oferta también llamada policitación, es la primera manifestación de voluntad y consiste en "la proposición u ofrecimiento que una parte hace a la otra, con la aceptación de obligarse si hay aceptación".³

"La aceptación, es la manifestación de voluntad hecha por quien recibió la oferta, dirigida al oferente, y que consiste en la conformidad con dicha oferta; por lo tanto el consentimiento se formará cuando haya aceptación de la oferta".⁴

SISTEMAS RELATIVOS A LA FORMACION DEL CONSENTIMIENTO

1.- *Sistema de la declaración de la aceptación.*- Conforme a este sistema el consentimiento se forma en el momento en que el aceptante declara su aceptación con la oferta.

2.- *Sistema de la expedición de la aceptación.*- El consentimiento se forma en el momento de expedir el aceptante la aceptación, ya sea por correo o telégrafo.

3.- *Sistema de la recepción.*- De acuerdo con este sistema, se considera que el consentimiento se forma cuando el oferente recibe en su domicilio la aceptación.

4.- *Sistema de la información de la aceptación.*- Según este sistema el consentimiento se formará en el momento en que el oferente se entere de los términos de la aceptación.

OBJETO

El objeto se clasifica en dos especies: *objeto directo y objeto indirecto.*

El objeto directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones, tal y como lo precisan los artículos 1792 y 1793 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, mientras que el objeto indirecto consiste en la cosa que el obligado debe dar o el hecho que el obligado debe hacer o no hacer, según lo dispone el artículo 1824 del citado ordenamiento.

Por lo tanto el objeto debe ser posible, tanto jurídica como físicamente, es decir, tratándose de obligaciones de dar, la cosa debe existir en la naturaleza, debe ser determinada o determinable en cuanto a su especie y debe estar en el comercio,

³ Gutiérrez y González, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", p. 161, 4a. edición Editorial José M. Cajica jr., S.A., Puebla, Pue 1971.

Mazeaud, Henri et Leon, "Lecons de Droit Civil" tome deuxième, p. 113, Editions Montchrestien, París 1956.

⁴- Rojina Villegas, Rafael, "Compendio de Derecho Civil", tomo III, "Teoría General de las Obligaciones", pp. 54 y 55, Antigua Librería Robredo, México, 1982.

asimismo por lo que hace al hecho positivo o negativo que el obligado debe prestar, tratándose de obligaciones de hacer y de no hacer tenemos que ambas deben ser física y jurídicamente posibles, esto es, que el acto a realizar, o la abstención pedida no vayan en contra de una Ley Natural, o bien que violen alguna norma.

Además el hecho debe ser lícito, es decir, no puede ni debe ir en contra de las leyes de orden público o de las buenas costumbres, tal y como lo precisan los artículos 1830 y 1831, en relación con el 8o y 2225 del propio Código Civil.

2. ELEMENTOS DE VALIDEZ

En una interpretación a contrario sensu del artículo 1795 los elementos de validez del contrato son la capacidad legal de las partes, la ausencia de vicios en el consentimiento, licitud en el objeto motivo o fin y formalidad, mismos que serán motivo de estudio en los siguientes apartados.

CAPACIDAD LEGAL

La capacidad es un atributo de las personas y también un elemento de validez del acto jurídico, que se define como “la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones”⁵ aptitud que se traduce en un hacer valer dichos derechos, así como cumplir las obligaciones, además de poder comparecer en juicio.

Así tenemos que la capacidad puede ser de *GOCE Y DE EJERCICIO*.

CAPACIDAD DE GOCE.- es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, dicha capacidad constituye el primer atributo de las personas, mismo que se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte tal y como lo precisa el artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal.

CAPACIDAD DE EJERCICIO.- Es la aptitud para hacer valer directamente los derechos, contraer y cumplir obligaciones y comparecer en juicio por sí mismo.

De lo anterior se desprende que nuestra legislación no precisa el momento en que una persona moral adquiere la capacidad de goce y la de ejercicio, sin embargo, de la lectura de una serie de disposiciones tanto de carácter civil (artículos 25-26, 2673 y 2691 del Código Civil) como mercantil (artículo 2º de la Ley General de Sociedades Mercantiles), se puede inferir que las personas morales como entes jurídicos adquieren tanto la capacidad de goce como la de ejercicio simultáneamente, al exteriorizarse frente a terceros, aun sin estar debidamente constituidas, ejercitando una serie de

⁵ Op. Cit. (2), pág. 57

derechos y cumpliendo a su vez algunas obligaciones por conducto de sus representantes.

AUSENCIA DE VICIOS EN EL CONSENTIMIENTO

Siendo el consentimiento uno de los elementos de validez de los contratos, tenemos que éste debe manifestarse libre de cualquier vicio, entendiéndose por éste el *error, el dolo, la mala fe, la violencia y aún lesión*, figuras que serán motivo de un breve análisis en las líneas subsecuentes.

ERROR.- Este debe entenderse como un "falso concepto de la realidad, también como el conocimiento equivocado una cosa, de un hecho o de una norma jurídica, además de la inadecuación de algo o de alguien con la realidad".⁶

De dicha definición se desprende que el error puede ser:

Error obstáculo o radical que se presenta en los casos de equivocación sobre la naturaleza del contrato o sobre la identidad del objeto.

Error nulidad.- se puede decir que este error es el que recae sobre el motivo determinante de la voluntad declarada por alguno de los contratantes o deducido de la celebración del contrato, dicho error se encuentra consignado en el artículo 1813 del Código Civil

Error Indiferente.- éste se refiere a circunstancias accidentales o cualidades secundarias del objeto del contrato o de la persona, dando lugar a una rectificación, tal y como lo precisa el artículo 1814 del citado ordenamiento.

DOLO.- Es la maniobra, trampa o engaño del contratante o de un tercero para inducir o mantener en el error a la otra parte al celebrar el contrato tal y como lo precisa el artículo 1814 del Código Civil.

MALA FE.- Es la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido, lo que se traduce en una conducta de naturaleza pasiva

VIOLENCIA.- La violencia es toda coacción grave irresistible e injusta, que se ejerce sobre una persona para obligarse en contra de su voluntad. Dicha coacción consiste en usar la fuerza material o en hacer amenazas que importen el peligro de perder la vida, la honra, la libertad o la salud una parte considerable de los bienes del contratante, de

⁶ Treviño García, Ricardo, Epítome de los Contratos, 1ª edición, McGraw-Hill, pág. 35

su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, de lo que resulta que la violencia puede ser física o moral según sea el caso.

LESION.- la lesión es el perjuicio que se experimenta en la celebración de un contrato conmutativo, por ser desproporcionadas las prestaciones que intercambian los contratantes, habiendo un contratante beneficiado y otro perjudicado por la desproporción que está determinada por la ignorancia, la inexperiencia, miseria o necesidad del perjudicado.

LICITUD EN EL OBJETO

Sobre la licitud en el objeto, tenemos que esta consiste en que el objeto de los contratos no sea contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, tal y como se infiere de una interpretación a contrario sensu del artículo 1830, además de lo establecido en el artículo 1831 del Código Civil que establece que:

ART. 1831.- "El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres".

FORMA

Por lo que hace a la forma de los contratos, tenemos que nuestra legislación se basa en el principio de *consensualidad*, mismo que establece que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento de las partes, sin embargo también prevé la existencia de contratos que deben revestir una forma específica.

Así tenemos que la forma es un elemento de validez del acto jurídico, que se refiere a la manera de exteriorizar el consentimiento, mismo que puede manifestarse de dos modos, a saber en forma expresa o tácita.

Consentimiento Expreso.- esta forma de manifestar el consentimiento puede dividirse en tres especies siendo éstas la *verbal*, la *escrita* y la *mimica*.

VERBAL.- es la manera de exteriorizar oralmente la voluntad, es decir por medio de la palabra.

ESCRITA.- consiste en manifestar la voluntad mediante la escritura, sirviéndose de documentos en los que consta la voluntad, pudiendo ser éstos públicos o privados.

MIMICO.- consiste en hacer signos inequívocos o señas para exteriorizar la voluntad.

Consentimiento Tácito.- Este modo de exteriorizar la voluntad consiste en hechos o actos que la presumen y sin que intervengan la palabra ni la escritura.

De lo expuesto se infiere que los contratos por su forma se clasifican en:

Consensuales siendo éstos los que se perfeccionan con el sólo consentimiento de las partes, pues conforme a la ley, para su validéz no se requiere que deban revestir forma determinada legalmente para exteriorizar su voluntad, pudiendo manifestarse en forma verbal, mímica o tácita.

Formales éstos contratos requieren para su validéz cierta formalidad, misma que esta establecida en la ley, consecuente se considera como un requisito de validéz que el consentimiento se manifieste por escrito y la inobservancia de la forma escrita será causa de nulidad relativa.

Solemnes son aquellos en los que la forma para manifestar el consentimiento es considerado como un elemento esencial y su inobservancia produce la nulidad absoluta del acto.

Atendiendo a la clasificación apuntada se puede hablar de consensualismo y formalismos para la manifestación del consentimiento, situaciones que quedan plenamente identificadas en los artículos 1796 y 1832 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

CONSECUENCIAS JURIDICAS POR LA FALTA DE CUALQUIERA DE LOS ELEMENTOS DE EXISTENCIA O DE VALIDEZ

Las consecuencias jurídicas por falta de alguno de los elementos ya sea de existencia o de validez, son las que a continuación se apuntan:

LA INEXISTENCIA.- ésta tiene lugar cuando al acto jurídico le falta alguno de los elementos esenciales a que se refieren los artículo 1794 del Código Civil (consentimiento y objeto) y para algunos actos en particular, la solemnidad.

CARACTERISTICAS DE LA INEXISTENCIA

- 1.- El acto jurídico inexistente no produce ningún efecto jurídico.
- 2.- La prescripción negativa no puede extinguir la inexistencia.
- 3.- La inexistencia puede hacerse valer por cualquier persona que tenga interés en ello,
y
- 4.- La confirmación del acto no extingue la inexistencia del mismo.

LA NULIDAD.- la nulidad tiene lugar cuando el acto jurídico cuenta con los elementos esenciales enumerados, pero que adolece de alguno de las elementos de

validez que la propia ley establece, pudiendo ser ésta *absoluta o relativa*, según se trate del elemento que este faltando o afectando, es decir, si el objeto del acto jurídico es ilícito la nulidad será absoluta o relativa, según lo disponga la ley, en cambio si se trata de la presencia de un vicio en el consentimiento, de la falta de capacidad de una de las partes o bien, de la falta de forma exigida por la ley la nulidad será relativa, no pudiendo ser la primera convalidada por lo que una vez declarada los efectos del acto se destruyen retroactivamente.

CARACTERISTICAS DE LA NULIDAD ABSOLUTA

- 1.- Todos los interesados pueden hacer valer la nulidad, por vía de acción o excepción.
- 2.- La nulidad no se extingue por la prescripción liberatoria.
- 3.- Tampoco se extingue la nulidad por la confirmación del acto, mientras subsista la causa de nulidad.

Sobre el particular cabe señalar que la nulidad absoluta requiere que se den conjuntamente estas tres características, pues de lo contrario se estaría en presencia de una nulidad relativa.

CARACTERISTICAS DE LA NULIDAD RELATIVA

- 1.- Solo puede ser invocada por los directamente interesados.
- 2.- Se extingue por la prescripción negativa.
- 3.- Se extingue por la confirmación del acto, cuando ha cesado la causa de la nulidad.

C. CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS

Una vez precisado lo que son los contratos, sus elementos esenciales y de validez, así como las consecuencias que se derivan de la falta de alguno de los elementos citados procederé a enumerar una de las tantas clasificaciones doctrinarias de los contratos, a efecto de dar una visión panorámica sobre el tema.

CONTRATO UNILATERAL.- los derechos son para una de las partes y las obligaciones para la otra.

CONTRATO BILATERAL.- origina derechos y obligaciones para ambas partes.

ONEROSO.- estipula provechos y gravámenes recíprocos.

GRATUITO.- los beneficios son para una de las partes y los gravámenes para la otra.

CONMUTATIVO.- las prestaciones son ciertas y determinadas desde la celebración del contrato.

ALEATORIO.- la cuantía de las prestaciones dependen de un acontecimiento incierto.

PRINCIPAL.- es el contrato que existe por sí mismo, es decir, tiene existencia propia, por tanto no depende de ningún otro contrato.

ACCESORIO.- no tiene existencia propia, depende de otro.

INSTANTANEO.- Produce sus efectos en un solo acto.

DE "TRACTO SUCESIVO".- produce sus efectos a través del tiempo.

CONSENSUAL EN OPOSICION AL REAL.- se perfecciona por el solo consentimiento de las parte, sin necesidad de que se entregue la cosa.

REAL.- no basta el consentimiento, sino que se necesita la entrega de la cosa para el perfeccionamiento del contrato.

CONSENSUAL EN OPOSICION AL FORMAL.- las partes manifiestan su consentimiento por el medio que desean.

FORMAL.- las partes deben manifestar el consentimiento a través del medio designado por la ley.

NOMINADO O TÍPICO.- es aquel que esta regulado por la ley y que recibe un nombre determinando en la misma.

INNOMINADO O ATÍPICO.- es aquel que no esta expresamente regulado por la ley.⁷

⁷ Treviño García, Ricardo, Epítome de los Contratos, Mc Graw Hill, 1995, pág. 83

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A efecto de introducirnos en el tema resulta de vital importancia partir de lo que es la Administración Pública, diciendo que ésta es la "acción del Estado encaminada a concretar sus fines"⁸, auxiliado de un conjunto de órganos que colaboran con el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Atento a lo anterior es importante señalar que las funciones del Estado se clasifican de la siguiente manera:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, al adoptar un criterio formal subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, en cuyo caso las funciones son formalmente legislativas, administrativas, o judiciales, según se atribuyan al poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.⁹

b) Desde la perspectiva de la naturaleza intrínseca de la función, esto es, a partir del criterio objetivo o material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, en cuyo caso las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según las características que la teoría jurídica atribuya a cada uno de esos grupos.¹⁰

"Por lo general el carácter formal y material de las funciones es coincidente, así, las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial corresponden respectivamente a los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial".

Clasificadas las funciones del Estado, procederé a delimitar las funciones de la Administración Pública dentro de los mismos lineamientos.

Así tenemos que desde el punto de vista formal, la administración pública es la estructura estatal que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses generales, mientras que desde el punto de vista material la administración pública es la actividad del órgano público que considera, en

⁸Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 17 edición, México, 1996., Editorial Porrúa, S. A. Pág. 527.

⁹Báez Martínez, Roberto, Manual de derecho Administrativo, 1ª edición, 1990, Editorial Trillas, pág.28

¹⁰Op. Cit.. (9), pág. 28

sus problemas de gestión y funcionamiento, sus relaciones tanto con otros organismos similares como con los particulares, a fin de asegurar el logro de sus propósitos.

Por tanto desde la perspectiva formal, la administración pública se identifica dentro del sistema constitucional como uno de los poderes en los que se ha depositado la soberanía del Estado, es decir con el poder Ejecutivo, en consecuencia la administración pública no tiene una personalidad propia y constituye uno de los medios por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Reconocida la personalidad del Estado procederé a indicar las tres teorías que existen al respecto.

1.- La que admite la doble personalidad del Estado:

a) Una personalidad regida por el derecho público, en virtud de que el Estado realiza sus funciones como un ente público, en el ejercicio de su soberanía.

b) La otra personalidad se basa en el derecho privado, en cuyo caso el Estado se considera un sujeto igual a cualquier particular.

2.- La que establece que la personalidad del Estado es única y se manifiesta mediante dos protagonistas; quien manda y quien obedece.

3.- La que estipula que solo existe una personalidad privada del Estado, como titular de un patrimonio, y no para el ejercicio del poder público, ya que en este aspecto el Estado no es titular de derechos, sino un simple ejecutor de funciones.

En este orden de ideas resulta conveniente precisar que tanto la legislación como la jurisprudencia mexicana aceptan la teoría de la doble personalidad del Estado, pues le asignan a éste la existencia de un perfil correspondiente al derecho público y otro al privado; en el primero interviene como titular del derecho subjetivo de soberanía, y el segundo aparece en la calidad de un ente que ejerce derechos y asume obligaciones de carácter particular.

Sobre el particular, considero que dicha teoría es correcta no sólo por que tanto la legislación como la doctrina, así lo precisan, sino por que en diversas situaciones de hecho, obviamente suscritas al amparo de disposiciones de derecho, se evidencia la participación del Estado, a veces como ente soberano tutelando sus intereses en beneficio de la colectividad, y otras tantas como un particular más, en donde sin dejar de cumplir sus fines no ejerce su calidad de soberano.

Ahora bien una vez precisada la función de la Administración Pública conviene determinar el ámbito de aplicación de los Contratos de Obra Pública dentro de la Administración Pública, haciendo mención de lo que al respecto preceptúa el artículo 134 Constitucional, "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno

Federal, así como sus respectivas **administraciones públicas paraestatales...** "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes,, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen ...".

Por su parte la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas como reglamentaria del artículo 134 anteriormente citado establece:

"ART.- 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten:

- I.- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II.- Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III.- Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV.- El gobierno del Distrito Federal;
- V.- Los organismos descentralizados, y
- VI.- Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean consideradas entidades paraestatales."

De conformidad con lo anteriormente expuesto y toda vez que nuestro trabajo versa sobre el contrato de obra pública dentro de la Administración Pública Federal, procederé a dar un breve esbozo de lo que es ésta, obviamente tomando como punto de partida lo que dispone el artículo 90 Constitucional al establecer "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

De lo expuesto se advierte que la Administración Pública Federal se divide en Administración Pública Federal Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

B. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1. ADMINISTRACIÓN PUBLICA CENTRALIZADA

Para entender lo que es la Administración Pública Centralizada, es conveniente señalar que la “centralización” es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.¹¹

Por tanto la centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica, que se manifiesta a través de las facultades que el superior posee frente al subordinado a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, facultades que se dan a través de del poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario además de resolver conflictos de competencia.

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas, bajo su mando configuran la administración centralizada de la Federación, teniendo ésta a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

Así tenemos que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional la que determina las bases de organización de la administración pública federal centralizada, reconociendo como partes integrantes de ésta a:

- La Presidencia de la República,
- Secretarías de Estado,
- Departamentos Administrativos, y
- Consejería Jurídica.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

“El Presidente de la República cuenta para sus actividades oficiales con una serie de oficinas o unidades de apoyo y asesoría. Dichas unidades varían frecuentemente en número de importancia y su naturaleza jurídica escapa a las formas de organización administrativa, pues no realizan actos de autoridad y su labor es de meras auxiliares en las tareas que le competen al Poder Ejecutivo.

En la actualidad, estas unidades dependientes en forma directa del presidente son:

- Emisión del Programa Nacional de Solidaridad Social.

¹¹ Martínez Morales, Rafael F., Derecho Administrativo, Primer curso, 2ª edición 1994, Editorial Harla, pág. 52

- Conservaduría de Palacio Nacional.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Oficina de la Presidencia de la República.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias.
- Secretaría Particular, y
- Secretaría Privada”.

SECRETARIAS DE ESTADO

Bajo esta denominación se alude a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en consecución de sus fines y en la ejecución de la Ley.

Las Secretarías de Estado son un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley les asigne, en una determinada rama de la administración pública, en este sentido conviene recordar que ninguna secretaria de estado goza de personalidad jurídica propia.

Así tenemos que nuestra actual Ley Orgánica de la Administración Pública establece en su artículo 26 que para el despacho de asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social.
- 7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- 8.- Secretaría de Energía.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- 13.- Secretaría de Educación Pública.
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.
- 18.- Departamento del Distrito Federal.
- 19.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De igual forma determina que todas las secretarías de estado tendrán igual rango, y entre ellas no habrá preeminencia alguna, al frente de cada una de ellas estará un Secretario de Estado quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliarán de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo, asimismo establece que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia podrán contar órganos administrativos desconcertados que les estarán jerárquicamente subordinados y contarán con facultades específicas.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es una parte integrante de la Federación que se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del artículo 122 de la Constitución Política.

Las autoridades locales del Distrito Federal son:

- La Asamblea Legislativa
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Tribunal Superior de Justicia.

La asamblea Legislativa se del Distrito Federal se integrará con el número de Diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que precisa la propia Constitución y su Estatuto de Gobierno.

Por su parte el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, recayendo el cargo en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, junto con los demás órganos que establece el estatuto de Gobierno, desarrollarán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Es una entidad que como las demás depende directamente del Ejecutivo Federal, y tiene como principal objeto fungir como apoyo técnico jurídico al Presidente, revisando los proyectos de tratados, leyes, decretos, reglamentos, etcétera, sometiéndolos en su caso a la firma del titular del ejecutivo.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

En derecho administrativo, la descentralización está reservada a determinados organismos del Poder Ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

Esta surge como una forma de organización administrativa a partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 constitucional.

Por tanto la "descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de personalidad jurídica propia y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas".¹²

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en el concepto de empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito en todas las cuales participa el Estado).

Atento a lo anterior se puede decir que las características de los organismos públicos descentralizados son las que a continuación se apuntan:

- Son creados por ley del Congreso de la Unión o decreto del Presidente de la República.
- El orden jurídico les reconoce personalidad jurídica propia, distinta de la del

¹² Op. Cit (12) pág. 127

Estado.

- En consecuencia de tener personalidad jurídica propia tiene patrimonio propio.
- Gozan de autonomía jerárquica, con respecto al órgano central.
- Su objeto se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- Existe un control o una tutela por parte del Estado.

Por lo que hace al régimen jurídico propio es de mencionarse que los organismos descentralizados están regulados, de manera específica por la ley o el decreto que los creo, en ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, determinando su objeto y aún sus relaciones con el propio Estado.

En cuanto a la personalidad jurídica, el propio Estado les reconoce u otorga ésta facultándolos para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones por conducto de sus representantes.

Como consecuencia de la personalidad jurídica propia que asiste a los organismos públicos descentralizados, tenemos que poseen un patrimonio propio, constituido por los bienes derechos y acciones que la ley o decreto les otorga al momento de su

creación y que puede aumentar o disminuir en función de sus operaciones, con la consecuente supervisión de los órganos centralizados, encargados por disposición de ley de ello.

Una vez precisadas las características fundamentales de los Organismos Públicos Descentralizados, que son los entes que importan en el análisis de este trabajo conviene apuntar sus definiciones en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de su Reglamento.

Así los artículos 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conceptúan a dichos entes de la siguiente manera:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

ART. 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El objeto de estos organismos es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, a la prestación de un servicio público o social, o bien, a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

ART. 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten a sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

También se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto se infiere que la empresa pública existirá cuando se cree un ente conforme a reglas de derecho privado, para realizar funciones administrativas, ya sea de tipo industrial o comercial.

Dentro de las principales características de la empresa pública se encuentra las que a continuación se indican:

- 1.- Que son creadas por acuerdo del presidente de la República, excepcionalmente por el Congreso;
- 2.- Pueden adoptar cualquier forma asociativa que las leyes mercantiles y civiles prevén;
- 3.- Cuentan con patrimonio propio;
- 4.- El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos;
- 5.- No tienen relación jerárquica con el Poder Ejecutivo;
- 6.- La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad;

- 7.- Su objeto es de carácter industrial o comercial;
- 8.- El régimen legal aplicable es de naturaleza privada;
- 9.- Su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Los fideicomisos públicos son aquellos en los que el gobierno federal o alguna de las demás entidades Paraestatales constituyen, con el objeto de auxiliar al ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, mismos que deben contar con una estructura orgánico análoga a las demás entidades, debiendo contar con un comité técnico.

En cuanto hace a los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por tanto los fideicomisos públicos son aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar

al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país.

Así tenemos que los elementos del fideicomiso son:

Fideicomitente, que en el caso de la Federación es el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo que se refiere a los Estados y Municipios, serán sus respectivos gobiernos, y ayuntamientos.

Patrimonio Fiduciario, éste se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus fines.

Fiduciario, éste será cualquier institución de crédito.

Objeto, el objeto se circunscribirá a la realización de actividades consideradas prioritarias por el Estado, a través de la prestación de servicios, ejecución de obras, organización de eventos, o realización de inversiones, según sea el caso.

Fines, los fines deben ser en todo momento de interés público.

Duración, por su propia naturaleza la duración de éstos es indefinida.

CAPITULO III

EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

A. NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA.

Los Contratos de Obra Pública se ubican dentro del género de los contratos administrativos y por tanto tiene las características de ellos, son contratos a través de los cuales el Estado encomienda la realización de una Obra Pública y es este concepto el que le diferencia de los demás contratos administrativos.

1. CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CIVIL:

El contrato administrativo es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por disposiciones de derecho público.¹³

Para Andrés Serra Rojas, el contrato administrativo "es un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública Federal y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general o en particular relacionada con los servicios públicos que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre la base de un régimen exorbitante del Estado".¹⁴

Gabino Fraga señala que cuando el objeto o finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces estará en el dominio del contrato administrativo".¹⁵

Los autores citados coinciden en que el objeto directo del contrato administrativo, es la satisfacción de una necesidad colectiva o el interés general coincidiendo además en lo referente a elementos y a características de los contratos privados, por lo que se infiere que el contrato administrativo tiene los mismos elementos y características del contrato privado.

¹³ Op Cit. (1), pág. 693

¹⁴ Op. Cit. (8), pág. 449

¹⁵ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1991, pág. 400.

En tanto que un contrato civil, es aquel que se concreta entre particulares o bien, entre un particular y el Estado cuando éste interviene en un plano de igualdad, es decir, en su calidad de sujeto de derecho privado.

Por tanto los actos consensuales celebrados entre el Estado y los particulares serán administrativos y no civiles cuando el Estado intervenga en su función de persona de derecho público, en situación de supraordenación respecto del particular, con el propósito de proveer la satisfacción de necesidades sociales o de carácter general.

En este orden de ideas tenemos que la doctrina distingue la existencia de cuatro criterios básicos, determinantes para la distinción de los contratos de derecho público y de derecho privado que la Administración Pública celebra, siendo éstos los que a continuación se precisan:

1.- CRITERIO OBJETIVO O INTRINSECO:

Esta corriente dispone que pueden considerarse como contratos administrativos aquellos cuyo objeto se encuentra íntimamente vinculado con la actividad de la Administración Pública, o bien, con la satisfacción del interés general.

2.- CRITERIO RELATIVO A LA CLASIFICACION LEGISLATIVA:

La determinación del legislador puede ser directa o indirecta. Es directa cuando una norma jurídica dispone el carácter administrativo del contrato y/o su regulación por el derecho público. Se considera determinación indirecta cuando la ley establece la competencia de los tribunales administrativos para conocer y resolver los conflictos de la interpretación y cumplimiento de estos contratos.

3.- CRITERIO RELACIONADO CON EL REGIMEN JURIDICO A QUE ESTAN SUJETOS LOS CONTRATOS:

Los contratos administrativos se encuentran sujetos a un régimen de derecho público, mientras que los contratos de la administración se rigen por el derecho privado.

4.- CRITERIO REFERENTE A LAS CLAUSULAS EXORBITANTES:

Las llamadas cláusulas leoninas o exorbitantes del derecho privado, de alguna manera rompen con el principio del derecho común de igualdad entre las partes que celebran contrato; estas disposiciones involucran ciertas estipulaciones que colocan al administrado contratante en un verdadero estado de subordinación con respecto a la Administración.

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CIVIL:

Gabino Fraga señala que “el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”¹⁶

Andrés Serra Rojas nos dice que “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades (ordenados y metodizados en las leyes administrativas) que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”.¹⁷

Es así como se determina que a toda actividad del estado corresponde un procedimiento que es el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres funciones o actividades del estado (la legislativa, la judicial y la administrativa), siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización.

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional.

La función administrativa, también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo.

En las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó el acto impugnado. Son dos procedimientos que se estructuran en forma diferente y

sobre todo el de impugnación que a veces en forma indebida se le construye como si se tratara de un proceso.

3. DOBLE NATURALEZA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA:

Alfonso Nava Negrete considera que el “nacimiento y formación de los contratos administrativos ha sido difícil. En la doctrina del Derecho Constitucional y administrativo se negó que el estado pudiese contratar, después se aceptó pero con apoyo en la ficción jurídica de la doble personalidad del Estado, de derecho público y

¹⁶ Idem.

¹⁷ Op. Cit. (8) pág. 254

de derecho privado. Prevalció la idea mucho tiempo que el Estado solo puede contratar como particular pues la figura del contrato es única y exclusivamente del derecho privado."¹⁸

Nava Negrete sigue diciendo "Rota la magia de esa ficción, el contrato administrativo pudo ver la luz en la vida de la administración y en la legislación administrativa.

existen todavía voces en la doctrina del derecho administrativo que sostienen la inexistencia de los contratos administrativos"¹⁹

El tratadista uruguayo Sayagués Laso no encuentra distinción entre los contratos administrativos y privados. José Luis González Berenguer, niega de plano la existencia propia de un contrato administrativo.²⁰

En México predomina en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia la realidad jurídica de los contratos administrativos.

Para determinar si un contrato es público o privado, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado diversos criterios. Nava Negrete señala los siguientes:

- a) Por determinación de ley. En México, no es fácil por no tener una ley que regule los contratos administrativos, salvo de adquisiciones y Obras públicas, que regula los contratos de obra Pública,
- b) Por libre voluntad de las partes. Son la administración y el particular quienes deciden si el contrato que celebran es administrativo o privado. este criterio es inaceptable, considera nava Negrete, pues permite que una misma relación contractual pueda ser pública o privada según lo decidan las partes sin importar su naturaleza.
- c) Por su naturaleza u objeto. Son los dos criterios elaborados por la doctrina y la jurisprudencia:

1. El de servicios público,
2. El de la cláusula exorbitante del derecho común.

Conforme al primero, todo contrato celebrado por la administración que tenga por objeto un servicio público, será administrativo. Aunque es el criterio más aceptable y el que más siguen los tribunales, ofrece la dificultad de precisar la noción de servicio público que ha estado expuesto a una evolución frecuente.

¹⁸ Nava Negrete, Alfonso, Dercho Administrativo, UNAM, México, 1991, pág 125

¹⁹ Idem.

²⁰ Op. Cit. (1), pág. 695

De acuerdo al segundo, si en un contrato celebrado por la administración se incluyen cláusulas que no podrían figurar lícitamente en un contrato privado, él es administrativo.

Según parece, no hay un criterio que determine cual es, objetivamente, la naturaleza de un contrato celebrado con el estado para saber si es privado o público, sin embargo, dada la legislación de la Obra Pública, el contrato que la tiene por objeto, es administrativo.

B. CONCEPTO DE OBRA PUBLICA:

Para Alfonso Nava Negrete el Contrato de Obra Pública "Es un contrato del Estado cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra material sobre bienes muebles o inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivas mediante la entrega de un precio al contratante".²¹

Esta definición es clara y sencilla, no obstante hay que considerar que tenemos disposiciones distintas para los bienes muebles y los inmuebles, aún y cuando las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y la de Obras Públicas, se han unido en una sola, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Manuel María Díez, se centra en la finalidad material de estos contratos para definirlos de la siguiente manera " es aquél, por medio del cual una persona, sea física o jurídica, en general una empresa, se encarga, con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública y en las condiciones que fueren establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir el Estado".²²

Miguel Acosta Romero define este tipo de contratos como "un acuerdo de voluntades por medio del cual la Administración Pública Federal, local o municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública." agregando que siempre deberá constar por escrito.²³

De acuerdo a la definición que la doctrina hace de la obra pública, es de apreciar, que ésta tiene por objeto fundamental, la realización de los fines del Estado, a través de la construcción, conservación, modificación y aún demolición de las instalaciones en los inmuebles destinados para ello.

²¹ Op. Cit (18) pág. 218

²² Díez Manuel, María, El Acto Administrativo, Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina, 1961, pág 122.

²³ Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, 2º. curso, Pomúa México, 1993, pág. 225

El artículo 4 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que para efectos de la misma se considera Obra Pública:

- La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles.
- Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su total terminación.

Los proyectos integrales también han sido denominados "proyectos llave en mano", atendiendo al termino ingles "turn Key", básicamente podría señalarse que son contratos de Obra a precio alzado que puede tener, con una modalidad muy novedosa para la Administración Pública Federal en cuanto al financiamiento de los mismos, ya que las obras que se lleven a cabo bajo esta modalidad, pueden ser financiados con recursos extrapresupuestales, incluyendo esquemas como el arrendamiento financiero.

Siendo el gasto público la parte más importante de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas , los proyectos integrales estructurados sobre la base de esquemas de financiamiento extrapresupuestal no están sujetos al campo normativo de dicho ordenamiento jurídico, sino al de las normas de presupuesto, contabilidad y gasto público.

- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas: mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y , aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el subsuelo o en el suelo.
- La instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos.
- Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y.
- Todos aquellos de naturaleza análoga.

Doctrinalmente, la obra pública se define como: "Toda construcción integral o reparación, realizada sea por contratistas o directamente por la Administración Pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público", Esta definición se opone un poco a lo que es el espíritu de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ya que no se hace una diferenciación entre los bienes muebles y los inmuebles, y la multicitada Ley, tiene un capítulo especial para cada uno de ellos.²⁴

²⁴ Idem.

C. SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA

El artículo 4 de la Ley de la materia, señala que se considera obra pública:

- Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de estas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo;

La Ley de Obras Públicas anterior, cuyo reglamento sigue vigente, aplicándose a la nueva ley en lo que no se oponga a la misma, diferenciaba entre Obra Pública y Servicios Relacionados con la Obra Pública, estableciéndose un trato diferente para ellos, al reformarse dicha Ley, se equiparan los servicios relacionados con la obra pública, con la obra pública.

El artículo 58 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, nos señala con mayor precisión lo que queda comprendido dentro de los Servicios relacionados con la obra pública, diciendo lo siguiente:

- La planeación, anteproyecto y diseño de ingeniería civil, industrial y electromecánica;
- La planeación, anteproyecto y diseños arquitectónicos y artísticos.
- Los estudios técnicos de agronomía y desarrollo pecuario, hidrología mecánica de suelos, topografía, geología, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito;
- Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico-económica, evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones;
- Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra e instalaciones, laboratorio de análisis y control de calidad, laboratorio de mecánica de suelos y de resistencia de materiales y radiografías industriales, preparación de especificaciones de construcción, presupuesto base o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación de la adjudicación del contrato de obra correspondientes;

- Los trabajos de organización, informática y sistemas;
- Los dictámenes, peritajes y avalúos
- Todos aquellos de naturaleza análoga

Toda vez que ha quedado definido lo que es la Obra pública y habiendo determinado que los servicios relacionados con la misma, se considerarán como tal, podemos comenzar a hablar de lo que es en sí el contrato de obra pública y de las fases de la misma.

D. ELEMENTOS Y UBICACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA DENTRO DE LA CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA

En el capítulo primero, se dio un panorama general de lo que son los elementos de los contratos, analizaremos a continuación cada uno de los elementos de los contratos, pero ubicándolos en los contratos de Obra Pública.

1. ELEMENTOS

CONSENTIMIENTO

El consentimiento, como elemento de existencia en el contrato de Obra Pública, se presenta diferente según el procedimiento de adjudicación que se haya utilizado, si la adjudicación es directa, el consentimiento se integrará con la oferta de la dependencia o entidad y la aceptación y firma del contrato del contratista, de esta forma el contrato se forma instantáneamente, ya que la oferta se hace a una persona determinada, y la aceptación debe ser lisa, llana e inmediata, salvo el caso de que se establezca un plazo para aceptar.

Por otro lado si el contrato se adjudica a través de los procedimientos de licitación pública o de invitación a cuando menos tres contratistas, el consentimiento se integrará de modo progresivo, ya que se hace una oferta condicionada a una persona indeterminada, la oferta se hace a través de medios de difusión colectivos en caso de la licitación pública, o a través de una comunicación escrita en la invitación a cuando menos tres contratistas, y está sujeta a la condición suspensiva de ganar el proceso licitatorio.

La aceptación por su parte, es la conformidad con la oferta, de esta forma, la compra de bases y la presentación de propuestas implican la aceptación de la oferta condicionada a salir triunfador en el concurso.

La manifestación de voluntad de la Administración y su consentimiento deben ser claros, preciso e inequívoco, abarcando todos los aspectos que integrarán el contrato.

OBJETO

En los contratos de Obra Pública el Objeto directo crea obligaciones de hacer consistentes en construir, conservar, modificar, reparar o demoler bienes inmuebles; es decir, realizar una Obra Pública, considerando todos los supuestos señalados en el artículo cuarto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Paralelamente a estos Contratos, considerando el objeto directo, la Administración Pública también realiza convenios que modifican los derechos y obligaciones pactadas originalmente.

Por lo que respecta al objeto indirecto de los Contratos de Obra Pública, es decir, la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer, el cual debe ser posible física y jurídicamente, la determinación se establece mediante las especificaciones de la obra que se manifiestan en la convocatoria y encuentran respuesta en las propuestas de los participantes.²⁵

CAPACIDAD

La capacidad de las partes para celebrar contratos de obra pública, debe analizarse primero por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y después de los contratistas, ya que considerando la necesidad de controlar el ejercicio del gasto público federal no es suficiente contar con la capacidad de ejercicio que mencionamos anteriormente.

Las Dependencias de la Administración Pública Federal encuentran su capacidad dentro de lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cada una de ellas. En tanto que las entidades, su capacidad se define en las leyes orgánicas que para ellas ha emitido el Congreso o la Ley que regule su actividad, para ambas, dichas leyes establecen su competencia.

²⁵ Canals Arenas, Jorge Ricardo, El Contrato de Obra Pública, Trillas, México 1993. pág. 43

Una característica muy importante de estas capacidades o competencia, es la limitación presupuestal, no importa que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga competencia para construir mil kilómetros de carretera, debe además contar con el presupuesto autorizado correspondiente, a este respecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 29, señala que Las Dependencias y Entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra Pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente.

En casos excepcionales y previa autorización de la secretaria, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto.”

La Ley limita además a las entidades en la celebración de contratos ya que no pueden contratar con las personas físicas o morales que se encuentren en los supuestos que establece el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que señala, que las dependencias y entidades se abstendrán de celebrar contratos con las siguientes personas:

- I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier forma en la adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los -Servidores Públicos, así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público.
- III. Aquellos proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente un contrato, en más de una ocasión, dentro de un lapso de dos años calendario contados a partir de la fecha de rescisión del segundo contrato.
- IV. Los proveedores y contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior, respecto a dos o más dependencias o entidades, durante un año calendario contado a partir de la fecha en que la Secretaría lo haga del conocimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- V. Las que no hubieren cumplido sus obligaciones contractuales, respecto de las materias de esta Ley, por causas imputables a ellas y que, como consecuencia de ello, haya sido perjudicada gravemente la dependencia o entidad respectiva.

- VI. Aquellas que hubieren proporcionado información falsa, o que hayan actuado con dolo o mala fe, en algún proceso para la adjudicación de un contrato, en su celebración, durante su vigencia o bien en la presentación o desahogo de una inconformidad.
- VII Las que en virtud de la información con que cuente la Contraloría, hayan celebrado contratos en contravención a los dispuesto por esta Ley.
- VIII. Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto al cumplimiento de otro u otros contratos y hayan afectado con ello a la dependencia o entidad convocante.
- IX. Aquellas que se les declare en estado de quiebra, o en su caso, sujetas a concurso de acreedores.
- X. Respecto de las adquisiciones y arrendamientos, así como para la ejecución de la Obra Pública correspondiente, las que realicen o vayan a realizar por si o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, trabajos de coordinación, supervisión y control de obra, instalaciones, laboratorio de análisis y control de calidad, laboratorio de mecánica de suelos y de resistencia de materiales y radiografías industriales, preparación de especificaciones de construcción, presupuesto o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación de la adjudicación del contrato de la misma obra.
- XI. Las que por si o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, elaboren dictámenes, peritajes y avalúos, cuando se requiera dirimir controversias entre tales personas y la dependencia o entidad, y,
- XII. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de la Ley.

En términos del oficio circular por el que se dan 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, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de adquisiciones y Obras Públicas, publicado en el diario Oficial de la federación el día 2 de octubre de 1996, en el punto 1.6., la SECODAM es la única facultada para determinar que un proveedor se encuentra impedido para presentar propuestas o celebrar contratos sobre las materias reguladas por la Ley, en virtud de encontrarse en los supuestos previstos en las fracciones V a VII del artículo que antecede.

Por lo que corresponde a los supuestos de las fracciones I, II, III, VIII, IX, X, XI y XII del artículo en comento, corresponde a las entidades y dependencias, en lo individual, determinar el no recibir propuestas o celebrar contratos por encontrarse en alguno de éstos supuestos.

Por lo que hace a la capacidad de los Contratistas debe distinguirse si se trata de personas físicas o morales.

Las personas físicas requieren de capacidad general para contratar, es decir ser mayores de edad y no encontrarse en estado de interdicción. Si el contratista es una persona moral, su capacidad para contratar con la administración pública, depende y se encuentra limitada por su objeto social, y el ser una sociedad regular, ya que de lo contrario a pesar de tener capacidad, no resulta posible que contraten con las dependencias y entidades de la Administración Pública.

De la fracción V a VII de los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, antes mencionada, la incapacidad legal afecta a los contratistas, ya que en el artículo 88 de la misma Ley se prohíbe a los contratistas que se encuentren en dichos supuestos, presentar propuestas o celebrar contratos de las materias a que se refiere la misma. Sin embargo, la responsabilidad de la contratación está a cargo de los servidores públicos que intervienen en el procedimiento, de ahí la importancia de solicitar un escrito de los contratistas que participen en donde manifiesten bajo protesta de decir verdad no encontrarse dentro de los supuestos del artículo mencionado.

LA FORMA

Los Contratos de Obra Pública requieren para su validez de la forma escrita, la que se cumplimenta con el documento privado que suscriben el contratista y el representante autorizado de la dependencia o entidad.

Ahora bien, para poder firmar un contrato, es necesario contar con unos elementos adicionales, considerando si se llegó a la firma del documento a través de un proceso licitatorio, ya sea por Licitación Pública o se trate de una invitación a cuando menos tres contratistas, para que tenga validez es necesario se cumpla todo el procedimiento que se establecen en los artículos 45 y 83 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, según corresponda., y tratándose de una adjudicación directa debe existir un dictamen mediante el cual se justifique la contratación bajo esta modalidad por alguna de las excepciones a la licitación contenidas en artículo 81 o considerando el monto de la operación con fundamento en el artículo 82 en su primer párrafo.

El contrato de Obra Pública debe contener como mínimo de acuerdo al artículo 61 las declaraciones y estipulaciones referentes a:

- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato.
- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato.
- La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.
- Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de los materiales.
- Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como de los ajustes de costos;
- Montos de las Penas Convencionales;
- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra;
- Procedimiento de ajuste de costos, en el caso de que se haya determinado en las bases de licitación;
- La descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar.
- Los procedimientos mediante los cuales las partes entre sí, resolverán controversias futuras y previsibles que pudieran versar sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo

En los Contratos de Servicios relacionados con la Obra Pública, el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, determina que además de los requisitos anteriores, este tipo de contratos "deberán incluir como anexos integrantes del contrato, según la complejidad y características, lo siguiente:

- o Los términos de referencia,
- o Programa de ejecución

- Programa de utilización de recursos humanos indispensables, anotando especialidad, categoría y número requerido, así como las horas hombre necesarias para su realización por semana o mes .

Este anexo nos va a ayudar a determinar la diferencia entre un contrato de Obra Pública y un Contrato de Servicios relacionados con la misma , ya que no tenemos conocimiento de un criterio preciso por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para diferenciarlos pero del análisis de la Ley, para los servicios relacionados con la Obra Publica, se infiere que dichos servicios se refieren básicamente a estudios cuya parte medular se lleva a cabo en un "escritorio", a diferencia de la obra propiamente dicha, misma que se realiza sobre los inmuebles.

- Programa de utilización del equipo científico y en general, del requerido para la ejecución del servicio
- Presupuesto del servicio desgregado en conceptos de trabajo
- Metodología y fuentes de información que se utilizarán para determinar los índices o relativos que servirán de base para la revisión de los costos.

LA LICITUD

Dentro de los Contratos que celebra la Administración Pública, en particular los de Obra Pública, la ilicitud se constituye cuando el contrato no se celebra de acuerdo con las Leyes de Orden Público que les son obligatorias, o bien contraviniéndolas, situación que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, afecta de nulidad al acto.

Un ejemplo de esta situación podría ser, celebrar un contrato sin llevar a cabo el procedimiento de licitación respectivo de acuerdo a lo establecido en esta ley o no contar con las justificaciones necesarias para llevarlas a cabo a través de una adjudicación directa

2. UBICACIÓN

Atendiendo la clasificación de los contratos que se menciona en el capítulo primero, el Contrato de Obra Pública, es un contrato principal, porque subsiste por sí mismo; es bilateral porque genera obligaciones y derechos para ambas partes, el contratista a realizar la obra correspondiente y la dependencia o entidad a pagar el precio convenido; es oneroso, porque impone derechos y gravámenes para ambas partes;

conmutativo, ya que las prestaciones son ciertas desde el momento de la celebración del contrato; es un contrato formal porque requiere de la forma escrita; Es de tracto sucesivo porque las obligaciones se cumplen en un periodo determinado; es administrativo por disposición de la Ley; es un contrato intuitu personae porque se consideran las características personales del contratista para llevarlo a cabo.

E . FASES DE LA OBRA PUBLICA:

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala en forma muy importante las fases de la Obra Pública, las cuales podemos dividir en las que a continuación se mencionan, considerando únicamente los momentos en que se presentan:

- Planeación,
 - Programación y Presupuestación;
 - Ejecución;
 - Conservación;
 - Mantenimiento;
 - Demolición y
 - Control.

El control que se busca a través de las tres primeras, Planeación, Programación y Presupuestación se muestra al tratar con estas etapas que la construcción de una Obra Pública se oriente a los objetivos nacionales de desarrollo, justificando su realización, apreciando su impacto y beneficios.

Uno de los principales indicadores de la economía nacional, es el rubro de la construcción, de ahí que reviste mucha importancia, la planeación de las obras públicas, ya que es definitivo que ningún particular en el país tiene la capacidad de construcción de la Administración Pública Federal. Si en momentos de crisis como el actual, se planea con mayor visión el ejercicio del gasto público federal en esta materia, es posible que dicha planeación coadyuve a la recuperación económica de México.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, prevé en su artículo 19, las consideraciones que las dependencias y entidades deben tomar en cuenta para elaborar los programas de obra pública y los presupuestos respectivos, el cual también debe ser acorde por las indicaciones que el Ejecutivo Federal haya vertido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, estos programas no deben quedar como información privada de la dependencia de entidad, la misma ley establece la obligación de poner a disposición de los interesados, a más tardar el 31 de marzo de cada año, dicho programa, lo cual si bien no significa un compromiso de contratación, si permite que "los interesados" elaboren sus propios calendarios de trabajo.

Para que las dependencias y entidades puedan construir obra, es indispensable que las mismas se encuentren dentro de su programa aprobado, y además se debe contar en el momento de la convocatoria con saldo disponible en la partida presupuestal que se le haya asignado, cumpliendo de esta forma con las tres primeras etapas.

La ejecución de la obra pública, a manera enunciativa, ya que será ampliada más adelante, por los impactos legales que se tienen sobre el contrato de obra pública bajo el cual se lleve a cabo, en las siguientes subetapas: preparación de la obra, elección del contratista, adjudicación del contrato, celebración y firma del mismo, ejecución de la obra, vigilancia y control durante la etapa anterior y recepción de los trabajos.

Finalmente, una vez construida y recepcionada la obra pública, las dependencias y entidades están obligadas a mantenerlas en niveles apropiados de funcionamiento, deberán vigilar su uso, su mantenimiento y conservación .

F. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE OBRA PUBLICA:

Uno de los principales problemas en cuanto a la regulación de la Obra Pública, es sin duda, el hecho de que las disposiciones en esta materia se encuentran dispersas en diferentes ordenamientos. A continuación señalamos las principales disposiciones aplicables a la Obra Pública, dando comienzo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1. ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 134 se establecen las prevenciones generales para garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad y dar a la función Administrativa mayor transparencia en el uso de los recursos públicos que le han sido asignados para el desarrollo de sus actividades, el cual a la letra dice:

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

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

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

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

De esta forma se establecen los principios básicos para la realización de contrataciones que generen una obligación de pago para el Gobierno Federal.

Eduardo Andrade Sánchez en su comentario al Texto Constitucional nos señala que los mismos pueden entenderse de la siguiente manera:

Eficiencia: Se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, lograr el objetivo al menor costo posible.

Eficacia: En este mismo sentido queda comprendida la eficacia, entendida esta como la obtención del resultado práctico deseado. Debe considerarse que no siempre debe elegirse basados en los aspectos económicos. En ocasiones debe darse una respuesta inmediata a un problema, sin una previa determinación de costo-beneficio, considerando únicamente que el retraso en la toma de dichas decisiones podría provocar daños irreparables.

Honradez: Este principio se explica por sí mismo y se refiere al propio significado gramatical de esta palabra, que supone la manera de obrar del que no roba, estafa, defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales. Puede apreciarse que este principio hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas sino, en general, al comportamiento responsable del administrador público que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio debido y oportuno a los administrados.

Idoneidad del gasto: Aunque no está expresamente denominado de esta forma, en la parte final del primer párrafo del artículo comentado se hace referencia a la relación de adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que se persiguen. Debe entenderse que la correcta administración no puede sustentarse en un ejercicio desordenado del gasto que alcance ciertos fines en detrimento de otros, distrayendo indebidamente recursos.

Para llevar a cabo los principios descritos anteriormente, es creada la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, de la cual haremos un estudio detallado más adelante.

Además de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, encontramos otros ordenamientos que regulan la obra pública y que nos dan las directrices a seguir para estar en posibilidades de celebrar los contratos respectivos. Dentro de los ordenamientos a los que hacemos referencia, se encuentra la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal* y su reglamento, la cual norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, siendo las disposiciones plasmadas en esta ley, aplicadas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También esta Ley da las bases para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, el ejercicio del gasto público federal, la contabilidad de las dependencias y entidades, y las responsabilidades de la Servidores Públicos encargados del ejercicio del presupuesto.

Dentro del Capítulo denominado "Del ejercicio del Gasto Público Federal", este ordenamiento fija la forma en que ha de llevarse a cabo en materia presupuestal la Contratación de la Obra Pública, la forma de garantizar las obligaciones por los actos o contratos que se celebren y la forma de afrontar los compromisos durante la vigencia de un presupuesto anterior.

Por otro lado, la *Ley General de Bienes Nacionales* está directamente relacionada con la ejecución de obras públicas, ya que la misma regula el manejo de los bienes nacionales, señalando que el patrimonio nacional se compone de la siguiente forma:

Bienes del dominio público de la Federación y Bienes de dominio privado.

Se encuentran sujetos a las disposiciones de esta Ley y su reglamento, los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales, así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, regulando además, la forma de adquirir bienes inmuebles, concesiones, etcétera.

La Ley de Planeación al igual que las leyes mencionadas con anterioridad, se relaciona directamente con la materia de Obra Pública, ya que esta Ley dicta las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauza, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

Señala la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar y remitir al Congreso de la Unión para su examen y opinión el Plan Nacional de Desarrollo, así como el avance anual en la consecución del mismo. Las atribuciones específicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública en materia de Planeación Nacional.

Parte fundamental se convierte el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual, es un decreto anual en el cual se consignan las erogaciones previstas para los tres Poderes de la Unión, siendo especialmente claros y específicos en lo que se refiere al gasto que ejecuta la Administración Pública Federal.

Además de estos rubros el decreto para 1997, contempla las erogaciones para las entidades federativas y municipios y el pago del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal.

Específicamente en el Título segundo, capítulo I, se regula la Ejecución y control presupuestal del gasto público, responsabilizando a los titulares de las dependencias y directores generales o sus equivalentes en las entidades, de la ejecución oportuna y eficiente de sus programas conforme lo establece dicho decreto.

El mismo señala las "Disposiciones de racionalidad y austeridad", dentro del título tercero llamado "De la disciplina presupuestaria", en las que se relaciona en su artículo 40, los conceptos cuyas erogaciones deben reducirse al mínimo indispensable, y su uso se sujetará a criterios de racionalidad y selectividad.

Los artículos de este decreto que se invocan con mayor frecuencia, en relación con la obra pública y los servicios relacionados con la misma, son el 57 y el 58, ya que en ellos se consignan los montos máximos totales de cada obra y servicios respectivamente que podrían adjudicarse directamente o por invitación a cuando menos tres contratistas, según sea el caso, a que se refiere para estos procedimientos de excepción a la licitación pública el artículo 82 primer párrafo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1997, los montos máximos para operaciones al amparo de este artículo son los siguientes:

INVERSION TOTAL AUTORIZADA (MILES DE PESOS)		MONTO MAXIMO TOTAL DE CADA OBRA QUE PODRA ADJUDICARSE DIRECTAMENTE	MONTO MAXIMO TOTAL DE CADA OBRA QUE PODRA ADJUDICARSE MEDIANTE INVITACION A CUANDO MENOS 3
MAYOR DE	HASTA		
	5,000	30	260
5,000	10,000	40	320
10,000	15,000	50	400
15,000	30,000	60	490
30,000	50,000	70	610
50,000	100,000	90	710
100,000	150,000	100	840
150,000	250,000	120	970
250,000	350,000	140	1,130
350,000	450,000	150	1,290
450,000	600,000	170	1,540
600,000	750,000	190	1,700
750,000	1'000,000	210	1,870
1'000,000		240	2,080

* MILES DE PESOS.

De conformidad con esta tabla, una entidad, podrá adjudicar directamente cualquier contrato de Obra Pública, cuyo monto sea menor a 260 mil pesos, bastando para ello se elabore un dictamen donde se señale la capacidad de respuesta inmediata del contratista elegido.

En materia de Obra Pública, algo de gran importancia son las Reglas generales para la contratación y ejecución de Obras Públicas y de los servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las cuales fueron publicadas en el año de 1982, por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas teniendo por objeto establecer los procedimientos para la contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, conteniendo las fórmulas, formatos, índices etc. que permitieran ejecutar las obras públicas en forma estandarizada.

Es un documento que se fue publicando por secciones, razón por la cual su compilación ha sido complicada y confusa, y más ahora que algunas no son vigentes como la relativa a los formatos de contratos y otras que sólo han sido modificados en parte, como la integración de precios unitarios.

Sin embargo, son una buena herramienta en el manejo de los Contratos de Obra Pública, sobre todo en los aspectos técnicos y económicos de los contratos.

Dichas Reglas se integra por cinco secciones, las dos primeras se refieren a aspectos generales la sección tres trata de la contratación, a pesar de ya no estar vigentes los formatos de contratos ahí establecidos, se siguen utilizando como base de la mayoría de los que celebra la Administración Pública Federal, la sección cuatro esta integrada por las reglas para la formulación e integración de las normas y especificaciones de las Obras Públicas, la sección cinco contiene la integración de los precios unitarios y el ajuste de precios.

2. ANALISIS DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 30 de diciembre de 1994, unificando en una sola ley la legislación existente relativa a las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes muebles, a la obra pública y a los servicios relacionados con ésta, abrogando así a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles y a la Ley de Obras Públicas, subsistiendo los respectivos reglamentos, siendo éstos aplicables en lo que no se contraponga con la vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Dentro de los alcances del artículo 134 Constitucional, se pretende garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes tanto para la Obra Pública como para las adquisiciones, arrendamientos enajenaciones de todo tipo de bienes y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, utilizando por regla general, el procedimiento de Licitación Pública, sin embargo, bajo circunstancias especiales existen otras formas de adjudicación de los contratos, ya sea porque no pueda contratarse más que con una persona, o bien porque la licitación no sea el medio ideal para asegurar las condiciones a las que se refiere el artículo 134 Constitucional.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala en su artículo 28 las formas de adjudicación, que son: la Licitación Pública y la Invitación Restringida la que a su vez comprende dos modalidades, la invitación a cuando menos tres contratistas y la Adjudicación Directa.

Previo a la celebración de cualquiera de estos procedimientos, la dependencia o entidad, deberá contar dentro de su presupuesto aprobado con saldo disponible y una partida presupuestal asignada. Sin embargo adelantándose a la posibilidad de eventos imprevisibles que puedan impedir sin el cumplimiento de este requisito cubrir oportunamente las necesidades de la Administración Pública en esta materia, se prevé que en casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se podrá asignar un contrato sin contar con dicho saldo, pero con la obligación de hacer las previsiones presupuestales necesarias para hacer frente a su compromiso con el presupuesto del siguiente ejercicio.

Para licitar o asignar un contrato de Obra Pública, además de lo señalado en el párrafo anterior, se deberá contar con " los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y en su caso el programa de suministro", según se señala en el artículo 29 de la citada Ley.

Empecemos por explicar cada uno de los procedimientos de adjudicación señalados en los párrafos que anteceden.

LICITACION PUBLICA

La Licitación Pública es "una invitación general, sin limitación alguna, que se hace a una persona indeterminada, para obtener su conformidad con un pliego de condiciones confeccionado por la administración Pública y una oferta concreta respondiendo al llamado que se formula".²⁶

Es conveniente señalar que ni el procedimiento de licitación ni la adjudicación constituyen un contrato, únicamente son parte de un proceso selectivo que llevará a la celebración del contrato respectivo. Para algunos autores como el tratadista argentino Alcides Greca, la licitación es un acto administrativo unilateral, cuyas consecuencias jurídicas repercuten en un acto jurídico bilateral que será el contrato a celebrarse con el ganador del proceso".²⁷

A través de este procedimiento, la Administración Pública busca dar transparencia a sus actividades, pero al mismo tiempo garantizar las " mejores condiciones" tanto en precio como en calidad y las demás circunstancias que señala el artículo 134 de la Constitución

²⁶ Bercaitz, Miguel Angel, Teoría General de los Contratos Administrativos, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina 1980, pág. 351.

²⁷ Alcides, Greca, La Licitación y el privilegio de los Contratos Administrativos, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires, Argentina, pág. 7

Tratándose de obras públicas las licitaciones pueden ser NACIONALES e INTERNACIONALES

Este último tipo de licitaciones sólo se llevarán a cabo cuando ello sea obligatorio conforme a lo dispuesto en los Tratados internacionales, firmados por el Gobierno de México; cuando previa investigación de mercado, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio; y por último, cuando la construcción de la obra este financiado por créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

La convocatoria y las bases de concurso son los elementos claves de la licitación pública, Ricardo Canals Arenas define al primero de estos documentos como "Una oferta al público, hecha por la dependencia o entidad a través de los medios de difusión colectiva, que contiene las especificaciones de la obra, y que está sujeta a la condición suspensiva consistente en que el aceptante resulte vencedor en el concurso",²⁸ por su parte las bases de licitación son el documento en el cual se consigna las especificaciones generales de la obra, el concurso y los principales aspectos que se plasmarán en el contrato, de tal forma que quienes decidan adquirirlas y participar en el concurso, estén en igualdad de condiciones respecto a los demás participantes y sepan concretamente lo que tienen que ofertar, y cual será su beneficio.

La convocatoria, deberá contener como requisitos mínimos los señalados en el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La convocatoria a un proceso licitatorio que tendrá como resultado la realización de una obra pública, deberá, según lo señala el artículo 33 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicarse simultáneamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional y en uno del Estado donde ha de ser construida la obra, esto con la finalidad de garantizar la difusión del evento entre las personas que puedan estar interesadas en participar y al utilizar la competencia entre ellas, de como resultado que oferten las mejores condiciones que les sean posibles.

De conformidad a los LINEAMIENTOS PARA EL OPORTUNO Y ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, PRESTACION DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ESTAS, emitidos por la SECODAM, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 1996, cuando la obra a ejecutar se requiera en el Distrito Federal, bastará con que dicha publicación se haga únicamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

²⁸ Op. Cit. (25) pág. 142

El oficio circular mediante el cual se dan a conocer a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las normas que deberán observar en los actos de presentación y de apertura de proposiciones, y en la evaluación de las mismas, en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en materia de Obra Pública, mediante Licitación Pública o por invitación a cuando menos tres contratistas, publicado en el diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1994, señala que los requisitos que se señalan en la fracción III del apartado B del artículo 32 que se refieran a : Capacidad Financiera o capital contable; Acta Constitutiva y Poderes que deban presentarse y cuando proceda, el registro actualizado de la Cámara correspondiente, y la Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en alguno de los supuestos señalados en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberán ser revisados por las dependencias y entidades, previamente a la venta de bases, a fin de verificar que los interesados cumplen los requisitos de la convocatoria y por tanto, se encuentran en aptitud de adquirir las bases que les permitan formular sus propuestas.

En los Lineamiento 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 éstas, señala en el punto 2.7, que no se deberá establecer en las bases de licitación requisitos que limiten la libre participación de los interesados, tales como :

- a. Experiencia superior a un año, salvo en los casos debidamente justificados que autorice en forma expresa y por escrito el Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.
- b. Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.
- c. El capital social de los participantes.
- d. Capitales contables elevados, salvo en los casos justificados y autorizados por el Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.

Cuando dichos capitales se establezcan como requisitos en las bases, no podrá exigirse un capital contable superior al 5% del presupuesto total asignado a la licitación. Asimismo, su comprobación deberá realizarse con la última declaración ante la S. H. C. P., y a opción del licitante, mediante estados financieros auditados.

- e. Contar con sucursales a nivel nacional, a pesar de que sin éstas se puedan proveer los bienes o prestar los servicios solicitados.
- f. Plazos de entrega reducidos, en los cuales no sea factible producir o importar los bienes, o efectuar los preparativos para la prestación del servicio.

Por otro lado, y por lo que respecta a la presentación del registro actualizado de la cámara que corresponda, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria abrogada, en su artículo 5º, señalaba que "Todo comerciante industrial cuyo capital manifestado ante la secretaria de hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, están obligados a inscribirse durante el mes de enero de cada año, o dentro del mes siguiente a la fecha de la iniciación de sus actividades, en el Registro Especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dicha cámara...".

Esta Ley fue abrogada por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, publicada en el Diario Oficial de la federación el día 20 de diciembre de 1996, la cual en su artículo 17, señala que "La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas...", por lo que con éste artículo, se está eliminando el requisito de la presentación del Registro de la cámara, señalado en el artículo 33, apartado B fracción IX.

Una vez emitida la convocatoria, las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados, los documentos denominados "bases de concurso", los cuales deberán contener toda la información necesaria para que los participantes puedan elaborar sus proposiciones. La venta de estas bases, terminará cuando menos con siete días de anticipación al acto de presentación y apertura de proposiciones, no debiéndose establecer uno o varios días específicos para este fin.

Por lo que se refiere a la cuota a pagar por los interesados, deberá calcularse considerando exclusivamente el monto a recuperar por publicación de la convocatoria en el diario Oficial de la Federación y, en su caso, de la publicación que se realice en la Entidad Federativa respectiva, más el costo de la documentación que les sea entregada, dividiendo el gasto total entre el número mínimo de participantes que se estime que vayan a adquirir las bases.

Los requisitos mínimos que contendrán las bases de concurso, se establecen en el artículo 33 de la Ley de la materia:

Las condiciones que contengan las bases de licitación deberán ser las mismas para todos los participantes, y a ningún interesado que las satisfaga podrá negársele la participación. Las dependencias y entidades deberán cuidar que a ninguno de los participantes se le favorezca en forma alguna.

De la fecha de publicación de la convocatoria, deberán transcurrir cuando menos 40 días para llevar a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones, salvo que por circunstancias de urgencia justificadas y " siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes" el plazo podrá reducirse, pero en ningún caso podrá ser inferior a 10 días naturales.

Para autorizar la reducción del plazo arriba mencionada, en caso de urgencia justificada y tratándose de adquisiciones de bienes y servicios o arrendamientos, la misma Ley establece que el caso se presentará ante el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, que con fundamento en el artículo 24 de la Ley deben contar todas las dependencias y entidades, sin embargo en materia de obra pública, ni se establece la obligación de un comité ni se señala quien debe autorizar la reducción, por lo que consideramos que esta es una laguna legislativa grave, ya que si el espíritu de la Ley es controlar el presupuesto federal, debe establecerse un comité para regular lo relativo a la obra pública, para lo cual se designa la mayor parte del presupuesto.

El artículo 24 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que además del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados, "cuando las características de sus funciones así lo justifique", pero es el único caso para el que lo establece, sin embargo, para subsanar esta imprecisión, se han utilizado otros mecanismos por citar algunos ejemplos podríamos señalar que en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización para obra pública se maneja a través de el mismo comité que maneja las adquisiciones, en la Secretaría de Agricultura, Pesca y Recursos Naturales se realiza de la misma manera.; en Petróleos Mexicanos, los Organismos Subsidiarios cuentan con un comité específico para la materia de obra pública, formados al amparo de lo establecido en su ley orgánica y en el artículo 56 de la Ley Federal de entidades Paraestatales, que autoriza a los órganos de gobierno a constituir comités o subcomités técnicos para apoyar la marcha normal de la entidad paraestatal y elevar su eficiencia, pero como se mencionó anteriormente no existe una base en la Ley específica que es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para regular en forma general la materia de obra pública, lo cual conlleva a una decisión discrecional de las dependencias y entidades.

Si en el transcurso del tiempo entre la convocatoria, la venta de bases y el acto de presentación y apertura de proposiciones, existiera la necesidad de realizar modificaciones a cualquiera de estos aspectos, se podrán realizar los mismos, hasta siete días antes de la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, siempre que se lleve a cabo lo siguiente:

- Tratándose de la convocatoria los cambios se den a conocer en los mismos medios utilizados para su difusión
- Cuando se trate de las bases de licitación, se publique un aviso en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que los participantes, acudan si lo desean al lugar que se les señale a enterarse de las modificaciones.

Estos cambios no podrán referirse a aspectos sustanciales de las obras a realizar, ni se podrán adicionar trabajos diferentes, únicamente podrán versar sobre plazos u otros aspectos enunciados en la convocatoria o en las bases. No será necesario hacer la

publicación señalada anteriormente cuando las aclaraciones deriven de la junta de aclaraciones, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que siempre y cuando se entregue dentro del mismo plazo copia del acta de dicha reunión a todos los participantes que hayan adquirido las bases. Los últimos lineamientos emitidos señalan que la asistencia a la junta de aclaraciones queda bajo la estricta responsabilidad de los participantes, debiendo ser ellos quienes acudan con la debida oportunidad a la dependencia y entidad para que les sea entregada copia del acta de la junta respectiva

La licitación pública deberá llevarse a cabo en dos etapas, para ello los participantes deberán entregar en el acto de presentación, y apertura de ofertas técnicas (primera etapa), dos sobres cerrados de manera inviolable que contenga uno, la propuesta técnica y otro la propuesta económica, en la cual deberá incluir la garantía de seriedad de su proposición, por el monto que represente el 5% del importe de su cotización, podrá otorgar dicha garantía a través de cheque cruzado expedido por él mismo o mediante fianza otorgada por institución autorizada.

En esta primera etapa, se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente, desechando aquellas que hubieren omitido algún requisito exigido, la que será devuelta al licitante transcurridos quince días naturales, contados a partir de que se dé a conocer el fallo de la licitación.

Las propuestas serán rubricadas por los licitantes y los funcionarios que intervengan en el acto, al igual que los sobres cerrados que contienen la propuesta económica de aquellos licitantes cuya propuesta no ha sido desechada, quedando las mismas en custodia de la dependencia o entidad convocante, informando la fecha y hora en que se llevará a cabo la apertura de propuestas económicas. Levantándose además, acta de la primera etapa, haciéndose constar las propuestas que fueron aceptadas y las que no lo fueron explicando las razones de dicha situación, firmándose por los participantes y entregándoles copia a cada uno de ellos.

En la segunda etapa, se llevará a cabo la apertura de propuestas económicas de los licitantes cuya propuesta técnica no fue desechada en la primera etapa o en el análisis de la misma, prosiguiéndose a dar lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cumplan con los requisitos exigidos, rubricándose por los participantes, el catálogo de conceptos en el que se consignen los precios y el importe total de los trabajos, señalándose además, fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, la cual quedará comprendida dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, pudiéndose diferir por una sola vez, siempre que el plazo fijado no exceda de cuarenta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

Se levantará acta de la segunda etapa en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, siendo firmada por los participantes, entregándoles copia de la misma.

El acto de fallo se llevará a cabo en junta pública con la participación de todos los que hubieren participado o bien las dependencias y entidades podrán optar por comunicar el fallo por escrito, otorgando a los participantes las razones por las cuales su propuesta fue la ganadora o por que fue desechada, levantando acta de este evento.

El fallo debe además publicarse en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

Deberá realizarse dentro de los setenta y dos días naturales siguientes al fallo de cada licitación. En caso de presentarse alguna inconformidad sobre el fallo, esta publicación se hará hasta que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, declare improcedente la respectiva inconformidad. con el objeto de incurrir en los menores gastos posibles se hará a renglón seguido con los datos mencionados anteriormente.

Una vez hecha la evaluación el contrato se adjudicará a la persona que reúna las condiciones técnicas, legales y económicas requeridas y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Para la adjudicación deberá tomarse en cuenta la solvencia de las propuestas, y si bien se deberá adjudicar a la proposición solvente más baja, no es el precio el único factor a considerar, como se señalo anteriormente deben ponderarse todas las características de la propuestas, y así el concepto de bajo costo solo se aplicará cuando existiendo dos o más propuestas que sean solventes se decidirá sobre la de menor costo

Cuando las posturas presentadas por los participantes no cumplan con los requisitos de las bases de la licitación, o sus precios no fueran aceptables, las dependencias y entidades declararan desierta la licitación y volverán a instrumentar otro procedimiento partiendo nuevamente de la publicación de una convocatoria.

Cuando se trate de una licitación pública bajo la cobertura de los tratados internacionales de comercio firmados por México, se estará a lo establecido en los mismos, los capítulos relativos de los tratados vigentes se resumen en lo siguiente:

Deberá celebrarse una procedimiento bajo la cobertura del tratado cuando el valor del contrato considerado al momento de la publicación de la convocatoria este incluido dentro de los umbrales de los mismos.

No podrá darse a un proveedor de una parte un trato menos favorable que el "más favorable otorgado a sus propios proveedores nacionales y a los proveedores de otras partes. No podrán tomarse en cuenta ni solicitarse condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores, bienes y servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de los contratos. Son condiciones compensatorias especiales, las que "...una entidad imponga o tome en cuenta previamente o durante el procedimiento de compra para fomentar el desarrollo local o

mejorar las cuentas de la balanza de pagos, por medio de requisitos de contenido local, concesión de licencias para el uso de tecnología, inversiones, comercio compensatorio o requisitos análogos".²⁹

Por lo que hace a las especificaciones técnicas, cada una de las partes deberá asegurarse que sus entidades no elaboren, adopten ni apliquen ninguna especificación técnica que tenga como propósito o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio. Las especificaciones técnicas deberán definirse en términos de criterios de funcionamiento en lugar de características de diseño descriptivas y se haga en base a normas internacionales, reglamentaciones técnicas nacionales, normas nacionales reconocidas o códigos de construcción.

En los tratados se exige que las entidades del gobierno no proporcionen a proveedor alguno, información determinada en forma tal, que tenga por objeto o efecto impedir la competencia, o dar información previa a cualquier convocatoria o bases de licitación.

INVITACION RESTRINGIDA

Si bien es cierto que la licitación pública es la regla general para la adjudicación de contratos, en ocasiones la celebración de este procedimiento puede ser costoso o considerando situaciones de oportunidad no ser el idóneo ante una necesidad que demande una respuesta más inmediata.

Para ello, desde la Constitución se establece la posibilidad que bajo supuestos específicos, las dependencias y entidades puedan llevar a cabo tanto la invitación a cuando menos tres contratistas como la adjudicación directa.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas contiene un capítulo especial en el que se señalan las excepciones de la licitación pública, en el cual se indica que en los supuestos que ahí se establecen y con sujeción estricta a las formalidades que se solicitan las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por los procedimientos de invitación restringida.

Cualquiera que sea el procedimiento que se seleccione, deberá fundamentarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, y deberá informarse en forma indelegable por el titular de la dependencia y entidad mes a mes a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre todos los casos que se lleven a cabo bajo este procedimiento.

²⁹ Régimen Legal Aplicable a las Adquisiciones y Obras públicas, México 1994, Petróleos Mexicanos, Gerencia Jurídica, pág. 240.

Las modalidades del procedimiento son las siguientes:

A. INVITACION A CUANDO MENOS TRES CONTRATISTAS

Este tipo de procedimiento es una licitación, invitando a la misma, a personas determinadas, las cuales deberán contar con capacidad de respuesta inmediata, recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.

El procedimiento se sujetará a lo siguiente:

La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los participantes, pero invariablemente se invitará al órgano de control interno de la dependencia o entidad.

Uno de los aspectos más importantes, es sin duda el hecho de que la ley de adquisiciones y obras públicas señala que para llevar a cabo la evaluación, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas para evaluar. y en caso de no presentarse se deberá declarar desierto el concurso, sin aclarar si es en ambas etapas o basta que se evalúen tres ofertas en lo técnico para proseguir.

Las bases o invitaciones indicarán como mínimo los aspectos relativos en la licitación pública que correspondan a las bases de licitación.

Los interesados que acepten participar, lo deberán manifestar por escrito, quedando obligados a presentar sus propuestas, sin que se contemple ninguna sanción para el caso de que finalmente no se presenten, aun y cuando hayan dado respuesta por escrito a la invitación.

En estos procedimientos, considerando la rapidez necesaria, los plazos para la presentación de las proposiciones se fijaran atendiendo al monto, características, especialidad, condiciones y complejidad de los trabajos.

En los dictámenes que se señalaron para la licitación pública, deberá incluirse además el valor del contrato, la descripción general de la obra correspondiente, y la nacionalidad del contratista

La ventaja más grande de este procedimiento son sin lugar a dudas los tiempos reducidos y su principal desventaja es la falta de transparencia al asignarlo, porque permite que se adjudique a una de cuando menos tres participantes preseleccionados.

B. ADJUDICACION DIRECTA

Es un acto a través del cual la Administración Pública determina a la persona con quien va a contratar, sin llevar a cabo ningún proceso selectivo, la razón es que se encuentra en los supuestos señalados en la Ley.

Para adjudicar el contrato deberá elaborarse un dictamen, en que se fundamente y motive la selección del contratista, el cual incluirá los requisitos señalados para el dictamen en un procedimiento bajo la modalidad de invitación a cuando menos tres contratistas.

LIMITACIONES

Las limitaciones que las dependencias y entidades tienen para la adjudicación de contratos bajo el procedimiento de invitación restringida son dos: La primera es encontrarse en los siguientes supuestos:

1. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, en cuyo caso deberá instrumentarse una adjudicación directa, ya que en otro caso se estarían infringiendo otras disposiciones legales.
2. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes., en cuyo caso deberá evaluarse la situación para proceder a una invitación a cuando menos tres contratistas que siempre será más transparente o una adjudicación directa.
3. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. Esta no es una verdadera causa de excepción porque aún cuando la acción sea una adjudicación directa, la ley de adquisiciones y obras públicas limita a las dependencias y entidades a adjudicar el contrato al licitante que haya quedado en segundo lugar, siempre y cuando la diferencia en precio entre el primero y segundo lugar no sea superior al 5% y es resultado de una licitación.
4. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubieren recibido proposiciones solventes, en cuyo caso lo más usual es adjudicar directamente. Es importante aclarar que este supuesto no aplica cuando se han llevado a cabo procedimientos de invitación a cuando menos tres contratistas.
5. Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de los inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance,

establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.

6. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada y, que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o lugar donde deba ejecutarse la obra, o con las personas morales o agrupaciones legalmente establecidas y constituidas por los propios habitantes beneficiarios
7. Se trate de obras que, de realizarse bajo un procedimiento de licitación pública, pudieran afectar la seguridad de la Nación o comprometer información de naturaleza confidencial del gobierno federal, por ejemplo la construcción de cárceles.

La segunda es cuando el importe de cada operación no rebase los montos máximos autorizados para cada uno de las modalidades de la invitación restringida señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate. En este supuesto queda prohibido fraccionar las operación para quedar comprendidas en el mismo y está limitado al 20% de la inversión total física autorizada para cada ejercicio, en caso de sobrepasar este porcentaje deberá existir una autorización del titular de la dependencia o entidad para cada obra específicamente.

Tratándose de un procedimiento de invitación a tres o más, bastará que se siga el procedimiento señalado en el artículo 83 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que señalamos anteriormente, y cuando se lleve a cabo una adjudicación directa sea cual fuere su fundamento deberá elaborarse un dictamen en términos del artículo 80 de la misma Ley.

Los contratos de obra pública que se celebren, pueden realizarse bajo cualquiera de las siguientes modalidades :

- Sobre la base de precios unitarios, en este tipo de contratos se paga al contratista por unidad de concepto de trabajo terminado.
- A precio alzado, es decir una remuneración o pago total fijo, los contratos que así se celebren, no podrán modificarse ni en plazo ni en monto ni estarán sujetos a ajustes de costos.

El artículo 57 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas también nos habla de los contratos que contemplen proyectos integrales, los cuales sólo entran bajo el campo normativo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas cuando sus esquemas de financiamiento sea presupuestal. Estos contratos, son verdaderos contratos de obra a precio alzado en términos del capítulo III, del título décimo del Código Civil, ya que el contratista dirige la obra y pone todos los materiales, corriendo con todo el riesgo de la obra hasta el acto de entrega, cualquier modificación a los contratos de obra a

precio alzado, financiado con créditos externos o extrapresupuestales, deberá ser autorizada tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por los organismos financieros involucrados.

Esta restricción en la modificación al monto o plazo o ajuste de costos consideramos que es inadecuada tomando en cuenta la situación económica del país y su alto grado de incertidumbre económica. Además rompe con el esquema de flexibilidad que pretende darse a los contratos que celebra la Administración Pública. Ni la mejor planeación asegura que los contratos no requieran alguna modificación que altere el monto o plazo originalmente pactados, sobre todo que la generalidad de estos proyectos son de grandes inversiones.

Los aspectos legales a analizar de un contrato de obra pública, son los siguientes:

FORMALIZACION DE LOS CONTRATOS

Una vez concluido el proceso licitatorio, o elaborado el dictamen de adjudicación directa, debe procederse a formalizar el contrato con el contratista ganador o seleccionado. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala un plazo máximo para que se formalice el contrato respectivo, siendo este de 30 días naturales siguientes a la adjudicación, si en este plazo el contrato no se formaliza por causas imputables al contratista, este perderá en favor de la dependencia o entidad la garantía de seriedad de su proposición, y sin necesidad de implementar un nuevo procedimiento la dependencia o entidad podrá proceder en el caso, a adjudicarlo al segundo lugar, y así sucesivamente si los participantes se niegan, siempre y cuando la diferencia entre el nuevo adjudicado y la propuesta ganadora no presenten una diferencia de más del 10%, si no se formaliza por causas imputables a la dependencia o entidad, el contratista podrá decidir sin ninguna responsabilidad no ejecutar la obra y la dependencia o entidad deberá liberar la garantía de seriedad de su proposición, y cubrirá los gastos no recuperables en que hubiere incurrido el contratista para preparar y elaborar su propuesta, el costo de las bases, y todos aquellos que debidamente comprobados se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El Objeto de este termino es que se tramiten dentro de los primeros 15 días las fianzas de cumplimiento y anticipo y se ponga este último a disposición del contratista antes de la fecha pactada para inicio de los trabajos.

REQUISITOS MINIMOS DE FORMA

El artículo 61 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala los requisitos mínimos de forma que deberán contener los contratos de obra pública que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mismos que fueron señalados en el capítulo 3, sin embargo procederemos ahora a analizarlos en forma más específica.

"LA AUTORIZACION DE LA INVERSION PARA CUBRIR EL COMPROMISO DERIVADO DEL CONTRATO."

El artículo 29 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, limita la convocatoria y adjudicación de contratos de obra pública, entre otros, a que las dependencias y entidades cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado en la partida correspondiente, y específicamente en materia de obra pública deberá contarse con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y en su caso el programa de suministro.

Este mismo artículo y el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también prevé que en casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán convocar sin contar con saldo disponible.

A este respecto, es importante comentar que el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, cuenta con un capítulo especial que nos habla de la preparación del ejercicio del gasto público federal, en el cual se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo análisis del gasto de inversión consignado en los anteproyectos de presupuesto, expedirá a más tardar el 31 de octubre de cada año, autorizaciones especiales para que las entidades, (para esta Ley se considera entidades también a las dependencias de la Administración Pública Federal), puedan efectuar trámites y contraer compromisos que les permitan iniciar o continuar, a partir del primero de enero del año siguiente aquellos proyectos y obras que por su importancia y características así lo requieran, estas autorizaciones estarán condicionadas a la aprobación del presupuesto de egresos correspondiente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Este requisito del contrato, se cumple a través de una declaración por parte de la dependencia o entidad, dentro del cuerpo del contrato, en el que se plasmen el oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se autorizaron los recursos de que se disponen y la partida presupuestal que se afecta.

Debe notarse que la situación planteada anteriormente es contradictoria, porque de nada sirve prever a través de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público la anticipación del presupuesto desde octubre, si el presupuesto es aprobado hasta los últimos días de diciembre y entra en vigor a partir de enero del siguiente ejercicio, por lo que todo procedimiento de asignación debe iniciarse en el mes de enero y dado el

tiempo que este absorbe, no pueden iniciarse las obras sino pasado determinado tiempo que tratándose de licitaciones públicas es en promedio de 80 días.

"EL PRECIO A PAGAR POR LOS TRABAJOS OBJETO DEL CONTRATO".

Cuando en la convocatoria se establece que el contrato es sobre la base de precios unitarios, en las bases de concurso también deben proporcionarse el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo; y relación de conceptos de trabajo de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores.

De conformidad a la publicación del 19 de enero de 1994, relativa a las "normas que deberán observarse en los actos de presentación y de apertura de proposiciones y en la evaluación de las mismas" se indica que el análisis de los precios unitarios se estructurarán por costos directos, indirectos, financiamiento y cargo por utilidad. Los costos directos incluirán los cargos por concepto de materiales, mano de obra, herramientas, maquinaria y equipo de construcción. Los costos indirectos estarán representados como un porcentaje del costo directo, dichos costos se desglosarán en los correspondientes a la administración de oficinas centrales, de la obra y seguros y fianzas, de ahí la importancia de incluir estos dos últimos conceptos en las bases de licitación ya que le permitirán a los contratistas interesados calcular sus costos indirectos, el costo de financiamiento de los trabajos, estará representado por un porcentaje de la suma de los costos directos e indirectos, para su determinación deberán considerarse los gastos que realizará el contratista con la ejecución de los trabajos, los pagos por anticipos y estimaciones que recibirá y la tasa de interés que aplicará, debiendo adjuntar el análisis correspondiente, El cargo por utilidad será fijado por el contratista mediante un porcentaje sobre la suma de los costos directos, indirectos y de financiamiento.

En el caso de los contratos de obra a precio alzado, el pago de la remuneración será total.

"FECHA DE INICIO Y TERMINACIÓN DE LOS TRABAJOS".

El plazo del contrato quedará establecido en este apartado. El cómputo del plazo es muy importante, ya que de él derivan otros aspectos que se analizarán más adelante.

Esta fecha debe haber sido estimada desde la convocatoria del concurso, y es muy importante porque en ocasiones en base a ella, por cuestiones financieras los contratistas determinan sus costos, al momento de formalizar el contrato esta fecha debe estar ya no estimada sino bien definida.

Si dicha fecha excede a un ejercicio presupuestal, es decir, inicia en un año y termina después del 31 de diciembre, es necesario contar con la autorización multianual de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para comprometer recursos del próximo ejercicio y en todo caso esta parte del contrato quedará sujeta a la disponibilidad presupuestal de la dependencia y entidad, siendo responsabilidad de los funcionarios encargados del proyecto incluir los recursos en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio.

"PORCENTAJES, NUMERO Y FECHAS DE LAS EXHIBICIONES Y AMORTIZACION DE LOS ANTICIPOS PARA INICIO DE LOS TRABAJOS Y PARA COMPRA Y PRODUCCION DE MATERIALES. Y FORMA Y TÉRMINOS DE GARANTIZAR LA CORRECTA INVERSION DE LOS ANTICIPOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS."

Los anticipos señalados anteriormente deberán estar pactados en el contrato de acuerdo a lo siguiente, de conformidad a lo establecido por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 63.

Los anticipos deberán ser puestos a disposición del contratista antes de la fecha pactada para inicio de los trabajos, la falta de entrega del anticipo será motivo para diferir por el mismo plazo que dicha entrega se retrase el programa de ejecución que se hubiere pactado.

Cuando en este apartado se señala que cuando el contratista no entregue la garantía de los anticipos dentro del plazo señalado no procederá el diferimiento y por lo tanto deberá iniciar la obra en la fecha señalada, como ya lo mencionamos consideramos que se están contraviniendo los principios establecidos en el artículo 134 Constitucional, ya que quedan desprotegidas las dependencias y entidades, al iniciar una obra sin contar con las garantías, por lo cual en nuestra opinión, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas debería señalar que la falta de presentación de dichas garantías no sólo no será causa para no diferir las obras sino de rescisión del contrato aplicando en su favor la garantía de seriedad de las proposiciones.

La amortización de los anticipos deberá efectuarse proporcionalmente con cargo a cada una de las estimaciones que por trabajos ejecutados se formulen, debiéndose liquidar el faltante por amortizar en la última estimación.

El porcentaje inicial de amortización será el resultado de dividir la o las cantidades recibidas por concepto de anticipo entre el importe de la obra; para la amortización de exhibiciones subsecuentes, deberá adicionarse al porcentaje anterior el que resulte de dividir el monto de la o las cantidades recibidas entre el importe de la obra aun no ejecutada, en la fecha en que las mismas sean entregadas al contratista.

En el contrato respectivo, deberá señalarse las cantidades que correspondan a cada uno de los anticipos señalados, si este se divide en dos ejercicios, deberán señalarse las cantidades para cada uno de ellos y las fechas en que los mismos se otorgarán.

"PLAZOS FORMA Y LUGAR DE PAGO DE LAS ESTIMACIONES DE TRABAJOS EJECUTADOS, ASI COMO LOS AJUSTES DE COSTOS"

Una estimación " es el documento que nos permite llevar el control financiero de la Obra y en el cual se resumen los conceptos, cantidades de obra ejecutada e importes de estos mismos en un periodo determinado, así mismo es el documento mediante el cual se proporciona la revolvencia económica al contratista a fin de no afectar el programa de ejecución de la obra" ³⁰

En las Reglas Generales de Contratación y Ejecución de Obras Públicas se señala que es "la valuación de los trabajos ejecutados en determinado periodo, aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajo pactados durante dicho periodo o el porcentaje del precio alzado pactado correspondiente al avance de cada unidad de obra, por extensión es el documento en que se consignan las valuaciones antes mencionadas, para efecto de pago." ³¹

Dichas estimaciones se presentarán a la supervisión de la obra por el contratista, por periodos no mayores a un mes, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago. Si existieran diferencias técnicas y numéricas pendientes de resolver se incorporarán en la siguiente estimación.

El pago se hará en un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la fecha que les hubiere recibido el residente de supervisión de la obra de que se trate.

En agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una circular que refuerza las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza, en las cuales a pesar de que el título no se incluye en su punto no. 5 se mencionan medidas para la obra pública en los términos del artículo 66, y 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, indicando que el incumplimiento en el pago de estimaciones en los tiempos previstos dará lugar al pago de gastos financieros al contratista afectado por el incumplimiento. Como este pago representa un quebranto patrimonial para la dependencia o entidad, los gastos financieros serán a cargo de los servidores públicos responsables del atraso del pago, independientemente de las responsabilidades en que incurran conforme a la Ley de responsabilidad de los Servidores Públicos.

³⁰ Op Cit. (25) pág. 59

³¹ Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas para la Administración Pública Federal, Ediciones Andrade, México 1990, pág.32

El pago oportuno de las estimaciones tiene además un efecto directo sobre la liquidez del contratista, y evitará retrasos en los programas de ejecución de las obras.

El pago relativo a ajuste de costos deberá ser pactado acatando las reglas generales establecidas en el artículo 68 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. El pago de los ajustes de costos deberá cubrirse, a solicitud del contratista, a más tardar dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que la dependencia o entidad resuelva el aumento respectivo.

El oficio circular de fecha 2 de octubre de 1996, en el punto 2.3., señala que en el caso de los contratos celebrados sobre la base de precios unitarios, la fecha de origen de los precios que deberá considerarse para efecto de los ajustes de costos que procedan, será la del acto de presentación de proposiciones y apertura de las propuestas técnica.

De igual manera en el punto 2.8 del mismo oficio circular, se indica que estando vigente el contrato de obra, el pago de ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados, deberá cubrirse a los contratistas en los términos del último párrafo del artículo 68 de la Ley, por lo que los plazos previstos en el artículo 50 de aún vigente Reglamento de la abrogada Ley de obras Públicas, no resultan aplicables. Los gastos financieros a que se refiere el artículo 69 de la Ley, solo procederá una vez transcurrido el término para el pago de los ajustes de costos, contados a partir de que la dependencia o entidad que haya resuelto sobre su procedencia.

"MONTOS DE LAS PENAS CONVENCIONALES"

La pena convencional es una "Disposición que las partes pueden añadir al contrato, en virtud de la cual se establecen el pago de cierta prestación como condena para el caso de que la obligación no resulte satisfecha de la manera convenida"³²

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala en su artículo 61 como un requisito de los contratos lo relativo a las penas convencionales, siendo el Reglamento de la Ley de Obras Públicas en donde encontramos su reglamentación en términos del artículo 40 fracción V, mismo que en su parte conducente establece:

"...Las penas convencionales se aplicarán por día de atraso imputable al contratista, ya sea en la entrega de partes o elementos estructurales o de instalaciones, definidas e identificables de la obra para el uso de terceros para iniciar los trabajos en que

³² Op. Cit. (1). Tomo IV pág. 2374

intervengan otros contratistas en la misma área de trabajo, o por incumplimiento en la fecha pactada en el contrato para la terminación de la obra.

Los días de atraso se determinarán a partir de las fechas de terminación fijadas en el programa de ejecución pactado por las partes, son independientes de las que se convengan para asegurar el interés general, respecto de las obligaciones específicas de cada contrato y serán sin perjuicio de la facultad que tienen las dependencias y entidades para exigir el cumplimiento del contrato o rescindirlo".

Siendo el Código Civil supletorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es necesario señalar lo que el mismo estipula respecto de las penas.

El art. 1840 del Código Civil estipula que "pueden los contratantes estipular cierta prestación como pena para el caso de que la obligación no se cumpla o no se cumpla de la manera convenida. Si tal estipulación se hace, no podrán reclamarse, además, daños y perjuicios."

Normalmente, el monto de las penas convencionales, se descuenta al contratista de los pagos de las estimaciones, de esta forma ante una pena pactada, la dependencia o entidad no debe probar que sufrió un perjuicio y el contratista queda obligado a pagarla, de no haber estimaciones pendientes, deberá solicitarse dicho pago incluso por vía judicial, tiene un carácter indemnizatorio ante el incumplimiento de la obligación.

El monto de la pena de conformidad al Código Civil no debe exceder ni en valor ni en cuantía de la obligación principal y el monto de la pena se disminuye en la medida en que la obligación fue cumplida.

Siguiendo al mismo ordenamiento, no puede exigirse el pago de la pena y el cumplimiento de la obligación, salvo que la pena se hubiere establecido por el simple retardo en el cumplimiento de la obligación o porque ésta no se preste de manera convenida. De ahí la importancia de que en la cláusula relativa a penas convencionales se estipule lo anterior.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante un oficio unido a los titulares de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades No. UNAOPSPF73097OP7O.139795, del 9 de abril de 1995, ha marcado un criterio respecto a las penas convencionales, en el cual se señala que deben establecerse dos penas convencionales, la primera por retraso en el programa de ejecución aprobado, la cual sólo se retendrá en la medida en que el contratista se atrase en dicho programa, reembolsándole las cantidades en cuanto se ponga al corriente, si al realizarse la comparación al último mes del programa procede hacer alguna retención, esta se aplicará a favor de la dependencia y entidad el objeto de esta pena es según dicha Secretaría presionar al contratista para entregar a tiempo la obra, la segunda pena se establece por día de atraso en la entrega de la Obra, partiendo de la base de que no se

termino en tiempo por lo que sólo puede empezar a cobrarse a partir del día siguiente del fijado para terminación de los trabajos.

Sobre el particular, cabe señalar que a través del mencionado oficio la Secretaria de Contraloría y Desarrollo administrativo, da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo octavo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en relación con lo dispuesto por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de con su Ley Orgánica, interpretando el contenido de las disposiciones en comento, permitiendo con ello la exacta observancia de la Ley.

"FORMA EN QUE EL CONTRATISTA, EN SU CASO, REINTEGRARA LAS CANTIDADES QUE EN CUALQUIER FORMA HUBIERE RECIBIDO EN EXCESO"

A este respecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala en dos ocasiones, la fracción VIII del artículo 61 y en el artículo 69, que deberá pactarse en el contrato lo siguiente:

" Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida en la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha de pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad". De 1990 a 1995, la tasa mencionada ha sido entre un 1 y 2% mensual y sólo a manera de comentario se señala que en 1987 era de 8.5% mensual, la base de cálculo es el saldo insoluto del pago en exceso.

"PROCEDIMIENTO DE AJUSTE DE COSTOS".

El artículo 67 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece que cuando "existan circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos podrán ser revisados atendiendo a lo acordado por las partes en el respectivo contrato" de ahí la importancia de este apartado ante un hecho tan importante como una devaluación de la moneda. Las reglas generales para su determinación son las siguientes:

- I. Los ajustes se calcularán a partir de la fecha en que se haya producido el incremento o decremento en el costo de los insumos respecto de la obra faltante de ejecutar, conforme al programa de ejecución pactado en el contrato o, en caso de existir atraso no imputable al contratista respecto al programa vigente;

Cuando el atraso sea por causa imputable al contratista, sólo procederá el ajuste para la parte de la obra que debiera estar pendiente de ejecutar conforme al programa originalmente pactado.

- II. Los incrementos o decrementos de los costos de los insumos, serán calculados con base en los relativos o el índice que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando los relativos que requiera el contratista o la contratante no se encuentren en la publicación, se procederá a calcularlos conforme a los que investiguen, utilizando la metodología y lineamientos que expida la misma Secretaría.
- III. Los precios del contrato permanecerán fijos hasta la terminación de los trabajos contratados. El ajuste se aplicará a los costos directos, conservando constantes los porcentajes de indirectos y utilidad originales, durante el ejercicio del contrato; el costo por financiamiento estará sujeto a las variaciones de la tasa de interés propuesto y,
- IV. A los demás lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

El ajuste de costos se pagará bajo el mismo procedimiento que las estimaciones, es decir dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que la dependencia o entidad resuelva por escrito el aumento o disminución respectivo.

El artículo 50 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas establece los procedimientos para llevar a cabo la revisión de los costos del contrato en la siguiente forma:

- I. Revisar cada uno de los precios del contrato para obtener el ajuste, o bien,
- II. Revisar un grupo de precios, que multiplicados por sus correspondientes cantidades de trabajo por ejecutar, representen cuando menos el ochenta por ciento del importe total faltante del contrato.

También puede la dependencia o entidad optar, cuando se tenga establecida la proporción en que intervienen los insumos en el total del costo directo de las obras, el ajuste podrá determinarse mediante la actualización de los costos de los insumos que intervienen en dichas proporciones, oyendo a la Cámara Nacional de la Industria que corresponda, en este supuesto deberán agrupar aquellas obras que por sus características contengan conceptos de trabajo similares y consecuentemente sea

aplicable tal procedimiento, la principal variación en este procedimiento es que el contratista no deberá presentar documentación justificatoria.

Es un principio de conmutabilidad, así si la circunstancia económica no prevista afecta en forma determinante las posibilidades del contratista de terminar la obra, la Administración lo auxilia y comparte la carga del sobre costo de la obra, ya que además son hechos ajenos a la voluntad de las partes, en los cuales no existe dolo o negligencia y debe mantenerse el equilibrio económico.

"DESCRIPCION PORMENORIZADA DE LA OBRA QUE SE DEBA EJECUTAR"

En esta fracción del artículo 61 se consideran todas las cláusulas y anexos relativas al proyecto, especificaciones, programas y presupuestos relativos a la obra de que se trate.

Su especificación es muy importante, ya que constituye el objeto en si del contrato, debiendo ser lo más claros y precisos que sea posible a fin de evitar desviaciones o atrasos en la obra contratada.

La especificación de la obra se define en las Reglas de Contratación como "conjunto de disposiciones, requisitos e instrucciones particulares que deben aplicarse ya sea para el estudio, para el proyecto y/o para la ejecución y equipamiento de una obra determinada, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de esos trabajos"³³

En los contratos a precio alzado es indispensable que las normas y especificaciones estén completas, para que sea posible detallar un presupuesto que refleje verdaderamente el precio de la obra, ya que como se menciono anteriormente, la Ley no permite variaciones en monto ni en plazo.

"EN SU CASO, LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES LAS PARTES, ENTRE SI, RESOLVERAN CONTROVERSIAS FUTURAS Y PREVISIBLES QUE PUDIERAN VERSAR SOBRE LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE CARACTER TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO."

Cuando el artículo 61 señala este requisito, se refiere exclusivamente a aspectos técnicos y administrativos, ya que en cuanto al régimen jurídico al que estará sometido el contrato, el cual se encuentra especificado en el artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, al señalar que las controversias deberán ser resueltas por Tribunales Federales, además de señalar en el artículo siguiente que aún los contratos celebrados fuera del territorio nacional, se regirán, en lo conducente por

³³ Op. Cit. (31) pág. 38

dicha Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación del lugar donde se formalice el acto.

En algunas ocasiones para efectos técnicos, se puede pactar que para resolver cualquier duda, o incluso controversia sobre este aspecto se acudirá a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, sin embargo, consideramos que por ser representante del contratista, no es una parte imparcial que pueda apoyar en la solución, por lo que se sugiere la intervención de peritos en la materia.

ANTICIPOS

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, obliga a que no obstante que en la misma se mencionan los anticipos, estos deberán pactarse en los contratos en la siguiente forma:

El anticipo deberá ser puesto a disposición del contratista adjudicado con anterioridad a la fecha pactada como inicio de los trabajos, el atraso en dicha entrega será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución que se hubiere establecido.

Para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicie los trabajos, se otorgará un anticipo de hasta el 10% de la asignación presupuestal aprobada en el ejercicio de que se trate. Cuando los trabajos se inicien en el último trimestre del año y el anticipo resulte insuficiente se podrá por única vez y bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad complementar el anticipo en el segundo ejercicio hasta por el 10% del importe de la asignación aprobada para dicho ejercicio.

También para la compra de materiales de construcción y equipo de instalación permanente se deberá otorgar además del anticipo mencionado, hasta el 20% de la asignación aprobada al contrato en el ejercicio del que se trate, sin embargo cuando las condiciones de la obra lo requieran, el porcentaje podrá ser mayor, siendo necesaria la autorización del funcionario en que se haya delegado la facultad específica. Los pagos podrán ser en una o varias exhibiciones según se haya pactado en el contrato.

No se otorgarán anticipos para los convenios modificatorios que se celebren a un contrato en términos del artículo 70 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es decir para modificar el plazo o monto originalmente pactados.

En caso de rescisión del contrato el saldo pendiente de amortizar del anticipo deberá regresarlo la contratista en no más de 20 días naturales contados a partir de la fecha

que se le comunica la rescisión, en caso contrario se aplicarán intereses, conforme a una tasa igual a la establecida por la Ley de ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales.

El Oficio Circular de fecha 2 de octubre de 1996, señala en el punto 2.4, que el retraso en la entrega de los anticipos, salvo que ello se deba a la falta de presentación de las garantías respectivas, será motivo para deferir el inicio de los trabajos, en igual plazo, el programa de ejecución pactado.

En ejercicios subsecuentes no procederá tal diferimiento, toda vez que dichos trabajos se encuentran ya en ejecución.

GARANTIAS

El artículo 38 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere dicha Ley, deberán garantizar :

- A) La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de la licitación pública o invitación restringida, debiendo entregar: cheque cruzado expedido por el mismo con cargo a cualquier institución de crédito o bien Fianza otorgada por institución de fianzas autorizada, ambas por el porcentaje equivalente al 5% de su proposición. La dependencia o entidad conservará en custodia las garantías hasta la fecha en que se dé a conocer el fallo, en que serán devueltas a los participantes que no hayan resultado favorecidos por el mismo, la del concursante ganador se conservará hasta en tanto presente la garantía de cumplimiento del contrato.
- B) Los anticipos que en su caso reciban, la cual deberá constituirse por el 100% del monto del anticipo que reciban, las cuales deberán ser presentadas dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que el contratista reciba copia del fallo de adjudicación, para una vez que se cuente con la garantía se entregue dentro de los 15 días siguientes el o los anticipos respectivos.
- C) El cumplimiento de los contratos, para lo cual los contratistas deberán garantizarlo en igual forma que los anticipos, por el porcentaje que equivalente al 10% de la obra contratada. Esta fianza deberá ser presentada dentro de los 15 días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que el contratista hubiere recibido copia del fallo de adjudicación o del contrato suscrito. Si no se entrega el contratista perderá en favor de la convocante la garantía de seriedad de su proposición y esta última podrá rescindir administrativamente el contrato.

Además de lo anterior el artículo 75 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece que una vez concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista

quedará obligado a responder de los defectos o vicios ocultos que resultaren de la misma, y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, previo a la recepción de los trabajos podrá a su elección : Constituir fianza por el equivalente al 10% del monto total ejercido de la Obra, presentar carta de crédito irrevocable por el equivalente al 5% del monto ejercido o, aportar recursos liquidos por la misma cantidad en fideicomisos especialmente establecidos para ello, los que deberán invertirse en instrumentos de renta fija. Las tres opciones tendrán una vigencia de 12 meses a partir de la fecha en que la obra haya sido recepcionada las garantías se constituirán en favor de :

- La tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las Unidades administrativas de la Presidencia de la República o las Secretarías de Estado, y con la Procuraduría General de la República.
- La Tesorería del Distrito Federal, por actos o contratos que se celebren con el gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Las entidades, cuando los actos o contratos se celebren con ellas, y,
- Las Tesorerías de los Estados y Municipios, en los casos en que se haya convenido la realización de la obra con ellos

De conformidad con el artículo 71 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público las garantías que deban constituirse a favor de las dependencias y entidades por actos o contratos que celebren deberán salvo disposición expresa, como el caso de la garantía para responder de vicios ocultos, ser a través de fianza expedida por compañía autorizada en los términos de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

En los contratos que comprendan varios ejercicios fiscales deberán estipularse la obligación para el contratista de presentar una fianza por el diez por ciento del importe del ejercicio inicial, y se incrementará con el diez por ciento del monto autorizado para cada uno de los ejercicios subsecuentes, en la inteligencia de que mediante dicha fianza deberán quedar garantizadas todas las obligaciones que en virtud del contrato asuma el contratista.

El tipo de fianza que nos ocupa es una fianza mercantil, que se define como " un contrato en virtud del cual una institución de fianzas autorizada legalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se compromete a título oneroso y mediante la emisión de una póliza a garantizar el cumplimiento de obligaciones con contenido económico, contraídas por una persona física o moral ante otra persona física o moral,

privada o pública, en caso de que aquella no cumpliere" ³⁴ de lo cual se desprende que debe existir un contrato mercantil, una institución de fianzas (fiador) autorizada por la S. H. C. P., que expida una póliza, que cobre una prima y que exista un acreedor o persona física o moral (beneficiario). La Fianza mercantil se rige por el Código de Comercio y por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Como en la mayoría de contratos de obra pública se solicitan además de las fianzas establecidas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, seguros para proteger los intereses de las dependencias y entidades, consideramos importante señalar sus principales diferencias, ya que por sus efectos pueden confundirse.

En primer lugar el seguro es un contrato principal y la fianza es un contrato accesorio que garantiza a uno principal. El seguro consiste en asumir riesgos derivados de casos fortuitos o de fuerza mayor para asegurar un pago a título de indemnización al asegurado en caso de que se actualice la eventualidad señalada en el contrato. En la fianza el cobro de la prima se establece con base en un porcentaje del monto afianzado, en el caso de seguro al calcular las primas se tiene en cuenta la posibilidad de pérdidas y experiencia acumulada. En la fianza intervienen tres personas fiador, fiado y beneficiario y el seguro solo dos asegurado y aseguradora. El seguro puede ser cancelado en cualquier momento a petición del asegurado, la fianza sólo puede ser cancelada cuando la obligación principal termine.

En materia de obra pública consideramos que existe una seria laguna, al no precisar la ley de la materia si el anticipo debe pagarse aún cuando no se cuente con la garantía correspondiente, toda vez que señala que no procederá diferimiento alguno y el contratista deberá iniciar la obra, en la fecha pactada, ya que paralelamente existe la obligación de entregar el anticipo previamente al inicio de los trabajos.

MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS.

Los contratos una vez ejecutándose, pueden presentar variaciones, ya sea por causas imputables a la dependencia o entidad o a los contratistas, con efectos diferentes. Esta facultad de modificar los contratos, otorga a la Administración la flexibilidad necesaria, aunque con ciertos límites, para la ejecución de las obras. En todo momento se debe mantener el equilibrio económico del contrato.

Es importante diferenciar entre diferimientos al contrato, que aunque su efecto pueda apreciarse como una ampliación solo implica recorrer en el tiempo el mismo plazo previsto en el contrato. El diferimiento se actualiza mediante los siguientes supuestos: por causas imputables a la dependencia o entidad :

³⁴ Gutiérrez Saloni, Gilberto, La Fianza en México, Editorial Planeta, México 1994, pág. 26

La falta de entrega del anticipo, en términos del artículo 63 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado y por tanto la fecha de terminación de los trabajos, sin ninguna sanción para el contratista pero la ley tampoco señala ningún sobreprecio o castigo para la dependencia o entidad.

La falta de disposición de el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo la obra, también dará lugar al diferimiento en la fecha de terminación, en el mismo tiempo en que no se haya podido laborar.

La innovación de modificar los contratos de obra pública se incluyó en la Ley de Obras Públicas, en la cual si la modificación rebasaba el 20% del plazo o monto pactado y variaba substancialmente el proyecto original, este acuerdo sólo podría ser por una sola vez, en 1983 se modifico para incrementar el porcentaje hasta un 25% sin importar el numero de convenios que se celebraran, y si se excedía dicho porcentaje se podría celebrar por una sola vez un convenio único adicional bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad y por razones fundadas y motivadas. El artículo 70 de la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, recoge este mismo principio.

Consideramos importante mencionar que mientras la Ley expresamente señala en el citado artículo que : Las dependencias y entidades podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas modificar los contratos de obra pública mediante convenios, siempre y cuando estos, **considerados conjunta o separadamente**, no rebase el 25% del **monto o del plazo pactados** en el contrato, ni implique variaciones substanciales al proyecto original.

Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado o varían substancialmente el proyecto, se deberá celebrar, **por una sola vez**, un convenio adicional entre las partes respecto a las nuevas condiciones pactadas, en los términos del artículo 29.

Desde nuestro punto de vista, si se celebra un convenio único adicional en el cual se modifique el plazo pactado por más del 25%, no puede celebrarse otro por monto, sin embargo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha expresado dos criterios diferentes a este respecto, así en su oficio no. DNOP-308-A-0090³⁵ se manifiesta ante una consulta expresa respecto a lo anterior, en la siguiente forma " **De conformidad con el artículo 70, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, si las modificaciones exceden el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados, en el contrato o varía substancialmente el proyecto original, se deberá celebrar por una sola vez, un convenio adicional, el cual contemple las modificaciones tanto en plazo como en monto o las variaciones substanciales al proyecto correspondientes, y no así un convenio adicional para cada uno de estos**

³⁵ DNOP-308-A-0090 13 de marzo de 1994, Subdirección de Servicios Técnicos, Pemex-Refinación.

rubros.", y en el oficio no. UNAOPSF/202/OP/0.60/95,³⁶ se contradujo al señalar " Siempre y cuando no sean contratos a precio alzado, también conocidos como "llave en mano" y por tratarse de dos parámetros diferentes, el convenio adicional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 70 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas podrá ser indistintamente para incrementar el monto o modificar el plazo en un porcentaje mayor al 25% y consecuentemente, podrán celebrarse 2 convenios adicionales, uno por monto y otro por plazo."

Considerando los montos de los contratos de obra pública, estas discrepancias son muy importantes en cuanto al control del gasto se refiere, ya que no solo se busca la obtención de la obra, sino las mejores condiciones y oportunidad.

La ley no prevé la circunstancia de que el contratista se niegue a realizar las modificaciones, supuesto ante el cual si las obras son factibles de realizar por separado tendrá que instrumentar un procedimiento y adjudicarlo a otro contratista y en caso contrario permitir la subsistencia del contrato original en tanto esto sea posible o bien darlo por terminado por causas de interés general .

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que no se otorgarán anticipos para los convenios que se celebren en términos del artículo 70 de la misma, es decir convenios modificatorios, situación que consideramos rompe el equilibrio económico del contrato, toda vez que se trata de trabajos extraordinarios, diferentes a los contratados originalmente y toda la carga económica de los mismos en principio recae sobre el contratista.

Este mismo artículo tiene contradicciones en el mismo, por un lado señala que el proyecto puede variarse substancialmente por una sola vez, y más adelante indica que las modificaciones no podrán, en modo alguno, afectar las condiciones que se refieran a la naturaleza o características esenciales del proyecto original, ni convenirse para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los Tratados.

Los convenios únicos adicionales que se autoricen, deberán informarse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante un informe mensual en el cual se incluirán las operaciones efectuadas en el mes inmediato anterior. Por Ley quedan excluidos de estos límites los trabajos que se refieran a la conservación, mantenimiento y restauración de los inmuebles a que se refiere el art. 5 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en los cuales no sea posible determinar el catálogo de conceptos , especificaciones, etc. En los convenios que se realicen al amparo de este artículo, deberá pactarse lo relativo a los endosos de las fianzas, ya que la prórroga o espera concedida por el acreedor de la fianza al deudor principal, sin consentimiento de la afianzadora, extingue la fianza.

³⁶ UNAOPSF/202/OP/0.60/95 23 de agosto de 1995, Dirección General de Pemex-Refinación.

SUSPENSIONES

De conformidad con el art. 71 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las dependencias y entidades podrán suspender temporalmente todo o en parte la obra contratada, por cualquier causa justificada. Los titulares de las dependencias y los órganos de las entidades designarán a los servidores públicos que podrán ordenar la suspensión.

Cuando se presente una situación tal que haga necesario proteger el interés general o evitar pérdidas, podrá suspenderse el contrato, sin embargo la causa más usual, de conformidad con los informes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,³⁷ es la falta de presupuesto, o de su liberación por parte de las oficinas encargadas de su administración.

Cuando por cualquiera de las causas antes mencionadas, se notifique al contratista de una suspensión, esto deberá hacerse por escrito señalando las causas que originaron la misma y la duración aproximada, debiéndose cubrir a solicitud del contratista, los trabajos ejecutados y los gastos no recuperables, estos son aquellos en que haya incurrido el contratista con motivo de la suspensión, los cuales serán analizados por la dependencia o entidad con criterios de razonabilidad, es decir, que éstos estén en relación directa con los trabajos de que se trate y estén debidamente comprobados, a efecto de resolver sobre su procedencia.

De conformidad a los Lineamientos del 15 de marzo, el punto 3.6, la suspensión de un contrato, deberá determinarse por la dependencia o entidad, inmediatamente después de que se presenten las causas que dieron origen.

TERMINACION ANTICIPADA.

Bajo el mismo esquema de la suspensión, las dependencias y entidades podrán determinar la terminación anticipada del contrato cuando "concurran causas de interés general" y se procederá en los mismos términos de la suspensión pudiéndose agregar a los gastos no recuperables, aquellos en que haya incurrido el contratista con motivo de su participación en el concurso mediante el cual le fue asignado el contrato.

Tanto la terminación como la suspensión deberán notificarse por escrito, dando aviso además a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

³⁷ Memoria de Labores, SECODAM, Subsecretaría de Información, México 1995, pág.36

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor sea imposible continuar con los trabajos, el contratista podrá suspender la obra y podrá el mismo solicitar la terminación anticipada a la dependencia o entidad, la que deberá resolver dentro de los 20 días siguientes, si procede o no, en caso de negativa, será necesario que el contratista acuda ante la autoridad judicial correspondiente, - los tribunales federales - y obtenga la resolución correspondiente.

Como consecuencia de la devaluación de nuestra moneda en diciembre de 1994, a principio de 1995 se vivió una importante indefinición de las autoridades encargadas de interpretar la Ley a efectos administrativos, sobre los efectos de la misma sobre los contratos que se estaban concursando o ejecutando, indefinición que duró aproximadamente 6 meses, en julio de 1995, a través de oficios a las contralorías internas de las dependencias y entidades, (no publicados en el diario oficial) la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ³⁸ opinó con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, específicamente en sus fracciones III y IV que los contratos afectados por tal situación podían darse por terminados anticipadamente.

En ese orden de ideas, según la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando con posterioridad a la presentación de ofertas o la adjudicación de un contrato se presentan circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervinientes ajenas a la responsabilidad de las partes y que por tal razón no pudieron haber sido objeto de consideración en la propuesta que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente, esa Secretaría opino que se está en los supuestos de las fracciones III y IV del artículo 72 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, dependiendo de la opción que se pretenda ejercer.

Aclaró además que si bien corresponde exclusivamente a las dependencias y entidades el reconocer o no el pago de gastos no recuperables, sin embargo, para el caso que nos ocupa y toda vez que hay circunstancias imputables a alguna de las partes, consideraban correcto el planteamiento de mantener la equidad en las contrataciones, es decir, no aplicar sanciones ni ejecución de garantías, pero tampoco reconocer pago alguno por concepto de gastos no recuperables.

En nuestra opinión, ante la devaluación se actualizaba el supuesto del artículo 67 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que señala " cuando concurren circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos podrán ser revisados atendiendo a lo acordado por las partes en el respectivo contrato..." Si se hubiese aplicado correctamente este artículo se habrían evitado de esta forma muchas terminaciones anticipadas que dañaron tanto a los contratistas como a la Administración Pública Federal, reservándose sólo para aquellos casos que fueran absolutamente necesario la opción de la terminación anticipada.

³⁸ LN/01/95, abril 7 1995, Contralorías Internas

RESCISION

Es una de las formas de terminar el contrato, según el diccionario jurídico mexicano la palabra rescisión proviene "del latín rescissum significa rasgar, romper, dividir algo"³⁹

El artículo 43 de la Ley de Obras Públicas confundía la revocación con la rescisión, en la primera, el supuesto básico es una causa de interés público, y en la segunda es la consecuencia del incumplimiento del contratista a las obligaciones pactadas en el contrato. Ahora, el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, distingue muy bien ambos conceptos cuando señala:

" Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista

Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren causas de interés general".

Cuando se determine la rescisión del contrato, la misma, operará de pleno de derecho, bastando para ello que se cumplan las formalidades establecidas en la misma, esto es deberá dar aviso por escrito al contratista las causas que dan lugar a la rescisión, para que dentro del termino no menor a diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga, ante lo cual considerando las pruebas y fundamentos expresados resolverá por escrito debiendo fundar y motivar su resolución. Para que lo anterior proceda el Reglamento de la Ley de Obras Públicas señala que la facultad de rescindir unilateralmente deberá establecerse en el contrato.

Las causas que pueden dar lugar a la rescisión, son en forma enunciativa:

1. Que el contratista no inicie los trabajos en la fecha convenida.
2. Si suspende injustificadamente los trabajos
3. No cumpla con el programa de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción.
4. No reponga o repare alguna parte de la obra rechazada que no cumpla con las especificaciones o normas de calidad.
5. Si es declarado en quiebra o suspensión de pagos

³⁹ Op. Cit. (1) Tomo IV, pág. 2813

6. Por subcontratar los trabajos sin la autorización previa de la entidad o dependencia.
7. Por ceder los derechos de cobro sin autorización de la dependencia o entidad
8. No facilitar la inspección, vigilancia y supervisión de los trabajos.
9. Cambiar de nacionalidad cuando se haya establecido como requisito tener alguna en específico.
10. Invocar los extranjeros la protección de su gobierno en relación con el contrato.
11. En general por cualquier incumplimiento del contrato y de la legislación aplicable.

Ante un incumplimiento del contratista, la dependencia o entidad podrá optar entre exigir el cumplimiento del contrato y hacer efectivas las penas convencionales o declarar la rescisión del mismo, en cuyo caso hará efectivas las garantías y no cubrirá el importe de los trabajos que se hayan realizado, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, el cual deberá llevarse a cabo dentro de los 40 días siguientes a que se haya notificado la rescisión. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que 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, equipos que hubiera entregado al contratista.

Los lineamientos del 15 de marzo señalan en el punto 3.6, que previo procedimiento de Ley, una vez determinada la rescisión se procederá a levantar, con o sin la comparecencia del contratista, acta circunstanciada en la que se hará constar el estado en que se encuentren los trabajos, misma que servirá de base para el pago del finiquito correspondiente. En estos casos, deberá procederse a la recuperación inmediata de los anticipos no amortizados, a la de los materiales y equipos proporcionados por la dependencia o entidad no incorporados a la obra, a la de las instalaciones y a la del inmueble.

En el supuesto de que el contratista no devuelva los materiales y equipos, las instalaciones o el inmueble en un plazo de 5 días contados a partir de la fecha en que se requiera, se realizarán las acciones legales conducentes, sin perjuicio de la denuncia presentada ante la autoridad competente, y el pago de daños y perjuicios que se causen al Estado.

Otorgar el finiquito es "aprobar las cuentas rendidas por un administrador, liberándolo de toda obligación para el futuro"⁴⁰, sin embargo el sentido que aquí se le da al finiquito tiene más que ver con su sentido gramatical que con su definición jurídica, así tenemos que la palabra finiquito proviene del "latín quitus de quites que significa

⁴⁰ Op. Cit. (1) Tomo II, pág. 1453

recibo" ⁴¹ , pero es importante resaltar que en el artículo 72 fracción II no sólo se está recibiendo lo que se haya realizado de la obra y la devolución de los materiales y equipos entregados, para otorgar un recibo, sino que la ley esta facultando a las dependencias y entidades para indemnizarse el daño que le ocasiona el sobrecosto a valor presente de los trabajos que no fueron ejecutados, haciéndose efectivas además las garantías de cumplimiento, que en representan una pena ante el incumplimiento del contratista, aplicándose por Ley las penas y los daños en contraposición a lo que establece el Código Civil de que no pueden reclamarse penas y daños.

Si el contratista no esta de acuerdo con la rescisión o el finiquito, podrá inconformarse por escrito ante la autoridad correspondiente dentro de los diez días hábiles siguientes al acto, motivo de la inconformidad, debiendo acompañar a su escrito todas las pruebas documentales que sean necesarias.

Es importante que una vez que se decida a rescindir un contrato las dependencias y entidades realicen las acciones necesarias para hacer efectivas las garantías, ya que si la Institución de fianzas se hubiere comprometido por tiempo determinado, quedará libre de su obligación si el beneficiario no presenta la reclamación de la fianza dentro del plazo que se haya estipulado en la póliza respectiva o en su defecto, dentro de los 180 días naturales siguientes a la expiración de la vigencia de la fianza, si no se señala plazo se tendrá un plazo de 180 a partir de la obligación se haga exigible.

El artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que cuando se hubiere rescindido el contrato por causas imputables al contratista, la dependencia y entidad podrá - como una excepción a la licitación pública - adjudicar el contrato al participante de la licitación que hubiere presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre y cuando la diferencia en precio con respecto a la ganadora no sea superior al diez por ciento.

CESION DE DERECHOS

El último párrafo del artículo 62 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece que los derechos y obligaciones no podrán cederse en forma parcial o total en favor de cualquier otra persona física o moral, con excepción hecha de los derechos de cobro sobre las estimaciones que por trabajos ejecutados le expidan las dependencias y entidades, en cuyo caso deberá contar con la autorización previa de la dependencia o entidad que lo haya contratado.

A través de una cesión de derechos de cobro el acreedor, en este caso el contratista transfiere a otro los que tenga contra su acreedor, la dependencia o entidad.

⁴¹ Diccionario Enciclopédico UTEHA, Tomo II, Barcelona 1979, pág. 1308

La razón por la cual se establece la prohibición de ceder otro tipo de derechos sobre el contrato, es que el mismo representa un claro ejemplo de un contrato intuitu personae, el acreedor contratista sólo transmite un derecho y no una situación que conlleve derechos y obligaciones.

SUBCONTRATACION

Al igual que con la cesión de derechos, la subcontratación podrá hacerse únicamente sobre partes de la obra o bien cuando adquiera materiales o equipos que incluyan por parte de los fabricantes y distribuidores de los mismos la instalación en la obra, siempre y cuando cuente con la autorización previa de la entidad, ya sea dada en forma específica o que se haya señalado en las bases de licitación el contratista no podrá hacer ejecutar la obra por otro, y no obstante que subcontrate alguna parte seguirá siendo responsable absoluto de la ejecución ante la dependencia o entidad, ya que no se establece ninguna relación entre el subcontratista y la Administración Pública.

La subcontratación es " ...aquél contrato derivado y dependiente de otro anterior de su misma naturaleza, que surge a la vida como consecuencia de la actitud de uno de los contratantes el cual, en vez de ejecutar personalmente las obligaciones asumidas en el contrato originario, se decide a contratar con un tercero la realización de aquéllas, con base en el contrato anterior del cual es parte"⁴²

La terminación del contrato original trae consigo la del subcontrato, no así al contrario.

Repetimos que considerando la característica intuitu personae de los contratos de obra pública la cesión de derechos de cobro y la subcontratación son una excepción dentro del universo de contratos de esta naturaleza. El contratista es el único responsable de la ejecución de la obra y deberá sujetarse y obligar a sus subcontratantes a sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de vía pública.

TERMINACION Y RECEPCION

Una vez concluida la obra, el contratista comunicará a la dependencia o entidad sobre la terminación de los trabajos y estas verificarán que los trabajos estén debidamente concluidos dentro del plazo que específicamente se pacte para tal efecto en los contratos, una vez constatado lo anterior se procederá a su recepción en un termino

⁴² Op. Cit (25) pág. 177

también fijado en el contrato por lo cual consideramos que dicha recepción debería formar parte de los requisitos mínimos que se establecen en el artículo 61, sobre todo porque la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que si transcurre dicho plazo sin que se reciba oficialmente, estos se tendrán por recibidos, de la recepción de los trabajos deberá levantarse acta circunstanciada y deberá invitarse a tal acto a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que esta si lo estima conveniente, acuda a través de un representante, discrecionalidad a veces mal entendida ya que no es común que dicha Secretaría asista a los actos de recepción, pudiéndose evitar muchos problemas con su presencia.

OBRA POR ADMINISTRACION DIRECTA.

Si se satisfacen los requisitos presupuestales, las dependencias y entidades tienen la facultad de realizar obra pública por administración directa, esto es realizadas por ellas mismas, siempre y cuando tengan la capacidad técnica y los elementos necesarios para llevarla a cabo, y podrían, de presentarse el caso, contratar localmente la mano de obra complementaria, llevando a cabo contratos invariablemente por obra determinada, alquilar equipo y maquinaria complementaria, así como servicios de fletes y acarreos.

En una obra por administración directa no podrán participar terceros como contratistas. Todos los aspectos técnicos, financieros y administrativos de un contrato de obra por administración directa deberá ser vigilados y autorizados por los órganos de control interno, y serán en lo conducente aplicables las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. La tendencia "modernizadora" de la Administración Pública es a que este tipo de obras se vean reducidas, ya que en busca de las mejores oportunidades para el Estado se reconoce que las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal no son especialistas de la construcción, y distraer recursos sobre todo humanos en la realización de estos proyectos dificulta el transparente control del gasto público.

CAPITULO IV

RECURSO ADMINISTRATIVO

Como parte del aparato administrativo creado para el control del presupuesto, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de la administración del Presupuesto se tiene también a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para llevar a cabo un estricto control sobre el desarrollo de la función de los servidores públicos que tienen a su cargo el manejo de fondos federales y de la forma de ejercer por ellos el presupuesto federal”,⁴³ diferente a la administración del mismo que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para impulsar la industria nacional y regular el comercio internacional.

En el mismo sentido a la función de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentran una serie de disposiciones legales que proporcionan a los particulares la posibilidad jurídica de enfrentar los actos de la administración pública que lesionan sus derechos, cuando intervienen dentro del proceso de adquisiciones del Gobierno Federal o de la construcción de la obra pública.

Analizar estos recursos y la función de las dependencias normativas nos ayudará a determinar si con ese aparato administrativo y legislativo, se logra el objetivo constitucional de control del gasto.

A.- AUTORIDADES NORMATIVAS Y FISCALIZADORAS.

Como señalamos anteriormente, la creación de un aparato administrativo compuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, obedece a la búsqueda por parte del titular del Ejecutivo de lograr un transparente y efectivo manejo de los recursos del pueblo, así la exposición de motivos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, expresa a este respecto “La transparencia y legalidad en los actos que se realicen al amparo de esta Ley, de merecer su aprobación, constituyen precisamente uno de esos objetivos fundamentales. Para tal efecto, se propone el fortalecimiento de las facultades de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público, en materia de información,

⁴³ Rivera Martínez, Manuel, La Administración Pública Federal, Pemex-Lex, núm. 80-81 febrero 1995, pág. 37

verificación, sanciones, inconformidades y recurso de revocación”,⁴⁴ modificándose en este mismo sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para adecuar las funciones de las autoridades administrativas en el mismo sentido.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 8 señala además de las anteriores que : “La Secretaría (Hacienda y Crédito Público) la Contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, estarán facultadas par interpretar esta Ley a efectos administrativos”.

La Secretaría y la Contraloría dictarán las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta Ley, tomando en cuanta la opinión de la otra secretaria, así como, cuando corresponda, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tales disposiciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”.

Como parte de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señalamos en el primer párrafo de este punto, el 28 de diciembre de 1994, se reformó dicha Ley, quedando adscrita a la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo, la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, la cual es la encargada de emitir los criterios a que se refiere el artículo antes citado.

Son funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

⁴⁴ Op. Cit. (24) pág. 16

- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales, y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, y comisionarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán cumplir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de Ley y, en su caso presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.

XIX. Establecer normas políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos,, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal,

- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad Federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII. Regular la Adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien terceros debidamente autorizados para ello.
- XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y
- XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

El artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo señala las atribuciones que corresponden a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, entre las que destacan por su relación directa con la materia que nos ocupa las siguientes:

- I. Proponer a la superioridad y de acuerdo con las facultades que a esta Secretaría confiere la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las normas de carácter general que respecto de la planeación ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas contraten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- V. Proponer a la superioridad la interpretación que para efectos administrativos corresponda de las leyes y disposiciones administrativas que regulan las materias a que se refiere este artículo; asesorar, capacitar y dar orientación a las demás áreas de la Secretaría y a las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, así como recibir y procesar la información que dichas dependencias y entidades deben remitir a la Secretaría, en los términos de la ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el capítulo IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

VII. Ejercer previo acuerdo superior las atribuciones que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales confieren a la Secretaría y que no le estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la misma.

VIII. Realizar revisiones técnico normativas en las materias a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, así como requerir a la Dirección General de Auditoría Gubernamental la realización de investigaciones de oficio a que se refiere el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y aquellas otras que con ese carácter convenga realizar:

XI. Imponer las sanciones que, conforme a las disposiciones legales y administrativas relativas a las actividades a que se refieren las fracciones I, II y VII de este artículo, le compete aplicar a esta Secretaría así como las que correspondan a los notarios públicos del Patrimonio Inmobiliario Federal, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

De esta forma, la función normativa y fiscalizadora corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reservándose la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control del ejercicio del Presupuesto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala como funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación al gasto público las siguientes:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

XIV Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

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

- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- XVIII. Formular la cuenta anual de la hacienda pública federal..
- XXI. Opinar, previamente su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

B.- INCONFORMIDADES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS

El procedimiento de inconformidades, las infracciones, sanciones y recursos que la Ley prevé para los que efectúen actos en contravención a la Ley, pueden afectar tanto a la Administración Pública como a los contratistas, en tanto que la inconformidad es un procedimiento únicamente para los contratistas que consideren que los actos de la Administración Pública Federal, en la materia en estudio, lesiona sus derechos o no se cumple con la transparencia y legalidad que se persigue, en los siguientes puntos analizaremos la forma en que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo las regulan.

1.- INFRACCIONES Y SANCIONES

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su título quinto denominado "infracciones y Sanciones, señala que las infracciones a las disposiciones de la Ley serán sancionadas con una multa equivalente a la cantidad que irá de ciento cincuenta a trescientas veces el Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción, la sanción será impuesta a través de la Secretaría, - para efectos de la Ley citada es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Sin embargo con la nueva integración orgánica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que mencionamos en el punto anterior, esta imposición es realizada por esta última.

En forma específica señala que los contratistas que se encuentren en los supuestos de las fracciones V, VI y VII del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas,

mencionadas anteriormente, no podrán presentar propuestas ni celebrar contratos durante un plazo que puede ser no menor de seis meses ni mayor de dos años, contados a partir de la fecha en que la Secretaría haga del conocimiento de las dependencias y entidades la actualización del supuesto por un contratista específico.

Los criterios que aplicará la Secretaría para la imposición de multas y sanciones a los infractores serán los siguientes:

- I. Se tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de eliminar prácticas tendientes a infringir en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella.

Este apartado otorga una discrecionalidad tal a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que puede ir desde la lástima hasta la búsqueda de un castigo ejemplar, permitiendo que una misma ley no se aplique a todos en la misma forma.

- II. Cuando sean varios los responsables, cada uno será sancionado con el total de la sanción o multa que se imponga.

Lo cual no es un criterio, sino un procedimiento.

- III. Tratándose de reincidencia, se impondrá otra sanción o multa mayor dentro de los límites del art. 87 de la Ley de adquisiciones y Obras Públicas.

En este supuesto aplicaría una multa de trescientas veces el salario mínimo del D.F.: elevado al mes.

- IV. En el caso de que persista la infracción, se impondrán multas por día que transcurra.

El artículo 91, representa un "perdón anticipado", ya que señala que no se aplicarán sanciones cuando el precepto que se hubiere dejado de cumplir, se observe en forma espontánea, o cuando este provenga del caso fortuito o la fuerza mayor.

El procedimiento para imponer las sanciones es el siguiente:

- I.- Se comunicarán por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción, para que dentro del término que para tal efecto se señale, el cual no podrá ser inferior a 10 días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;
- II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hayan hecho valer, y

III. Se resolverá en un escrito debidamente fundado y motivado, y se comunicará por escrito al afectado.

Después de señalar el procedimiento el artículo 92 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el artículo siguiente impone la obligación a todos los funcionarios públicos que en ejercicio de su función conozcan de infracciones a la misma, de comunicarla a las autoridades competentes, y la omisión dará lugar a sanciones administrativas.

Lo señalado en este título de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, como sanciones a los servidores públicos serán sin perjuicio a lo que se determine la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

2.- INCONFORMIDADES

La inconformidad es un procedimiento ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que esta revise un procedimiento que a juicio del interesado contraviene la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o los objetivos del 134 Constitucional.

El artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, permite hacer partícipes a los particulares en la tarea de vigilar que las contrataciones de adquisiciones y obras públicas que se realicen con recursos federales, se apeguen a los dictados de la ley y permitan reencauzar los procedimientos en que se presenten irregularidades a las disposiciones legales. De esta forma no solo cuando sientan afectados sus derechos podrán recurrir a la autoridad competente, a efecto de que esta determine si se infringió la ley o no.

El procedimiento para la atención y resolución de inconformidades fue reglamentado en las reformas a la Ley de Obras Públicas de diciembre de 1983, así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles emitida en febrero de 1985, en la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se incluyeron algunas mejoras, como la ampliación a las disposiciones relacionadas con las inconformidades y con el recurso de revocación. En el título sexto, exclusivamente dedicado a esas materias se establece que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la única autoridad administrativa facultada para conocer y resolver inconformidades por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la misma Ley.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, desde el inicio de su gestión en 1983, como parte del ejercicio de sus funciones, incluyó dentro de su organización una unidad específicamente encargada de la atención de inconformidades.

Una inconformidad puede ser causada o motivada por cualquier acto que contravenga las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, siendo las principales según el Manual de Inconformidades publicado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1994,⁴⁵ las siguientes:

ACTO, ETAPA O FASE	INCONFORMIDAD CUANDO O CONTRA
CONVOCATORIA	<ul style="list-style-type: none"> - La publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley. - El costo excesivo de las bases de licitación - Descripción inadecuada de las obras o servicios que sean objeto de la licitación - Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para la presentación y apertura de proposiciones - Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los medios utilizados para su publicación - El no señalar los criterios generales a emplearse para decidir la adjudicación del contrato
BASES	<ul style="list-style-type: none"> - Negativa de la convocante para autorizar la revisión, por parte del interesado, de las bases de licitación previamente a efectuar el pago de las mismas. - Cualquier desechamiento injustificado de propuestas
GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Monto elevado de garantías y forma de constituir las.
ANTICIPOS	<ul style="list-style-type: none"> - Atraso en la fecha de entrega - Reducción en los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases
CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante - Cambios substanciales de los trabajos o de los servicios contratados, respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases - Diferencia con el modelo de contrato de la convocante contenido en las bases.

⁴⁵ Manual de inconformidades, SECOGEF, agosto de 1994, pág. 19

- INICIO DE LOS TRABAJOS**
- Falta de la disponibilidad del inmueble donde habrán de realizarse los trabajos
 - Negativa de prórroga, en igual plazo, de la fecha originalmente pactada para la terminación de los trabajos por falta de entrega de anticipo o disponibilidad del inmueble
- ESTIMACIONES**
- Pago en fecha posterior a la establecida
 - Negativa de aprobación por la residencia de supervisión de la contratante
 - Negativa de la contratante de pagar gastos financieros, en su caso.
- PENAS CONVENCIONALES**
- Aplicación Injustificada
- AJUSTE DE COSTOS**
- Determinación infundada de improcedencia
 - Retraso en el pago
- CONVENIOS**
- La falta de celebración previa de los convenios modificatorios por plazo y/o monto
- TERMINACIÓN ANTICIPADA**
- Falta de pago de los trabajos ejecutados, así como de los gastos no recuperables
- SUSPENSIÓN O RESCISIÓN**
- Determinación injustificada
 - No otorgamiento del finiquito dentro del plazo establecido por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
 - Negativa en el pago de gastos no recuperables
- TERMINACIÓN DE LOS TRABAJOS**
- La falta de verificación dentro del plazo pactado en el contrato
- ENTREGA-RECEPCION**
- Falta de recepción de los trabajos dentro del plazo establecido en el contrato
- FINIQUITO**
- El no llevar a cabo en su caso, el finiquito de un contrato en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

La inconformidad puede ejercerse por las personas físicas o morales interesadas que consideren que sus derechos fueron afectados, bien sea por la resolución que contenga el fallo o por la emisión de algún acto relativo a cualquier etapa o fase de la contratación.

La autoridad competente para conocer y resolver inconformidades, de conformidad a lo establecido en los artículos 15 y 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de que las personas interesadas manifiesten ante el Órgano de control interno de las dependencias y entidades las irregularidades que a su juicio se hayan cometido a fin de que las mismas se corrijan.

Cabe señalar que para los efectos de los tratados comerciales de los que México sea parte, la autoridad revisora a que se refieran los artículos antes mencionados, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La inconformidad deberá presentarse por escrito, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto que contravenga las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o que el inconforme tenga conocimiento del mismo, cabe señalarse que el procedimiento de inconformidad puede iniciarse desde que la convocatoria ha sido publicada. Si el interesado opta por la manifestación verbal al Órgano de control interno de la dependencia o entidad, deberá considerar que este hecho no interrumpe el plazo para presentar la inconformidad ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin embargo también es importante resaltar que es común que dicha Secretaría acepte inconformidades fuera del plazo previsto por la Ley, ya que la misma Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que la Contraloría puede actuar cuando así lo juzgue conveniente

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; puede realizar de oficio y en cualquier momento las investigaciones a que hubiere lugar, si presume la existencia de irregularidades o contravenciones a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Una vez aceptado el procedimiento, se solicitará a la dependencia o entidad un informe circunstanciado y documentación vinculada al caso, lo cual deberá proporcionarse dentro de los 8 días naturales contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

Si de la inconformidad se presume la existencia de actos realizados en contravención a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se podrá determinar la suspensión del cumplimiento de las obligaciones, la cual se comunicará por escrito al órgano de control interno de la convocante, quien notificará la suspensión al área responsable y al tercero perjudicado en su caso.

Recibido el oficio de suspensión, las acciones que realice la convocante en contravención a dicha determinación, serán bajo su estricta responsabilidad y con las consecuencias legales que ello implique.

De existir un tercero perjudicado se le dará derecho de audiencia, para lo cual también se le remitirá copia del escrito de inconformidad, a fin de que este en posibilidad de exponer lo que a su derecho convenga y aporta las pruebas que considere convenientes.

La documentación e información aportada por las partes, es analizada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para allegarse de elementos que conlleven a acreditar la procedencia o no de los actos impugnados. Durante esta investigación la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede recurrir a cualquier medio de prueba que considere necesario.

En el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se establece que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo deberá realizar las investigaciones correspondientes a inconformidades en un plazo que no excederá de 45 días naturales a partir de la fecha en que estas se reciban en las oficinas de la misma y resolverá lo conducente.

La resolución respectiva será comunicada por escrito al Organismo de control interno de la dependencia o entidad involucrada, así como al inconforme y en su caso al tercero perjudicado.

Los tipos de resolución que pueden darse de acuerdo al artículo 97 de la Ley de adquisiciones y Obras Públicas, tendrán como consecuencia:

- 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.
- La nulidad total del procedimiento, o
- La declaración de improcedencia de la inconformidad.

Se exceptúan de la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según el Manual de inconformidades que hemos mencionado, aquellas inconformidades que se hubieren promovido ante un Tribunal antes o después de la presentación a la misma, dejando libre la opción de esta Secretaría para investigar "a efectos administrativos".

La falta de una definición que acote el sentido de la frase “ a efectos administrativos”, puede dar lugar a conflictos. El artículo 15 de la Ley de adquisiciones y Obras Públicas señala que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por los Tribunales Federales,

situación que además se pacta en los contratos sometiendo al particular al fuero de los Tribunales Federales, así si la inconformidad se presenta ante un acto entre la convocatoria y la asignación del contrato, no vemos inconveniente que de ello resuelva la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin embargo una vez iniciada la relación contractual, cualquier controversia debiera ser resuelta por el Poder Judicial, sin embargo, es común que cuando se presentan inconformidades ante por ejemplo la falta o retraso en el pago de estimaciones, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, condene o absuelva a la dependencia o entidad a pagar o a conciliar, yendo más allá de los efectos de las resoluciones que le señala el artículo 97 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

C.- RECURSO ADMINISTRATIVO

En agosto 4 de 1994, se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, derogando lo relativo al recurso de revocación que se ejercitaba en contra de las resoluciones a las inconformidades, para en su lugar establecer el recurso de revisión que se rige por lo siguiente:

La Ley de Procedimiento Administrativo señala que “las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

En su artículo 83, señala que “los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”.

El plazo para interponerlo es de 15 días contando a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, y deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo
- Confirmar el acto impugnado

- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

D.- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 134 Constitucional en su último párrafo señala: “Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”.

En términos del artículo 108 de la Constitución General de la República, “se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o condición de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.”.

En forma similar enuncian los artículos 212 del Código Penal Federal y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 109 Constitucional se señala la obligatoriedad de emitir leyes que regulen la sanción de quienes incurran en responsabilidad con el carácter de servidores públicos, para complementarse con el art. 113 que señala que además de lo anterior, en dichas leyes se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, y el tipo de sanciones administrativas que se impondrán.

La Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en su artículo 3o. señala las autoridades competentes para la aplicación de la misma, siendo éstas :

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal
- IV. El Departamento del Distrito Federal.
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene las obligaciones de todo servidor público "para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan", de estas obligaciones, para el objeto de este trabajo conviene señalar las siguientes:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley.
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La Secretaría a que se refiere esta Ley es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

El artículo 53, preceptúa las sanciones según la falta administrativa que se haya cometido en la siguiente forma:

- I. Apercibimiento Privado o público;
- II. Amonestación privada o pública,
- III. Suspensión,
- IV. Destitución del puesto,
- V. Sanción económica,
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Los criterios para imponer las sanciones administrativas, son los siguientes:

- Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella .
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- La antigüedad del servicio
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y,
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Relacionada con lo anterior, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 46, determina que los servidores públicos “ serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal 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.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus

funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos que emita la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, en el extremo de que la conducta del servidor público rebase la simple negligencia en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el presente tema, es decir cometa acciones dolosas para obtener un lucro indebido en perjuicio del patrimonio de la Institución, nos encontramos ante la comisión de ilícitos previstos y sancionados en el capítulo " Delitos cometidos por servidores públicos del Código Penal Federal, en cuyo caso el Artículo 217, se prevé:

"Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El Servidor Público que indebidamente:

- a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.
- b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.
- c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.
- d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidamente de las operaciones a que hacen referencias la fracción anterior, o sea, parte de las mismas, y,

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella que estuvieren destinados o hicieren un pago ilegal.

PROPUESTAS

Debe elaborarse a la brevedad posible el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ya que en dicho ordenamiento existen ciertas lagunas que no pueden subsanarse con la aplicación supletoria de los Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y del de la Ley de Obras Públicas.

En virtud de las características y efectos que producen las contrataciones que hoy día contempla la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se considera necesario elaborar un ordenamiento que regule lo relativo a las adquisiciones, los arrendamientos, los servicios relacionados con bienes muebles, y aún aquellos servicios distintos a los relacionados con la obra pública, y otro que se encargue de normar la obra pública y los servicios relacionados con ésta, obviamente con sus respectivos reglamentos.

Atendiendo a la importancia que reviste el desarrollo y operación de la industria petrolera encomendada a Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se considera de vital importancia no obstante la naturaleza jurídica de dichas entidades, establecer un régimen específico que regule las adquisiciones, los arrendamientos, los servicios relacionados con bienes muebles, las obras y los servicios relacionados con las mismas, que realicen los organismos en cuestión, ya que las necesidades de desarrollo y operación rebasan las expectativas y alcances que la multicitada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas prevé.

CONCLUSIONES

1. El Contrato de Obra Pública pertenece al género de los Contratos Administrativos, sujeto al Derecho Público porque la Ley que la regula es de orden público e interés social y porque en su regulación se otorgan beneficios especiales a una de las partes (el Estado) para proteger el interés general, porque a través de él se busca satisfacer una necesidad colectiva con la ejecución de la Obra de que se trate.
- 2.- Al Contrato de Obra Pública podemos clasificarlo de acuerdo a la doctrina como un contrato principal, bilateral, oneroso, conmutativo, formal, de tracto sucesivo, e intuitu personae
3. El artículo 134 Constitucional se refiere al control y transparencia en el manejo de los recursos federales y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas solo se enfoca a las actividades del Poder Ejecutivo, no contemplándose la administración de los recursos que manejan tanto el Poder Legislativo como el Judicial, en virtud de los fines que éstos tienen encomendados, en términos de la propia Constitución.
4. Es necesario adecuar los tiempos en las diferentes leyes que regulan tanto al presupuesto como a la Obra Pública, con el fin de que puedan cumplirse los objetivos del artículo 134 Constitucional, en cuando a la oportunidad y eficiencia, en la utilización de los recursos, sobre todo los primeros meses del año, que ante la falta de la autorización presupuestal se difieren los procedimientos establecidos para satisfacer los requerimientos del primer semestre, ocasionando daños a los contratistas, y desfase en la planeación de las contrataciones.
5. Observando que cuando entró en vigor la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas abrogando la Ley de Obras Públicas, quedo vigente y aplicable cuando no se oponga a la nueva Ley, el Reglamento de esta última, dando como resultado que por no ser un Reglamento expresamente regulador de la nueva Ley de lugar a interpretaciones personales y de momento de quienes la deben observar.
6. Como se ha señalado el art. 134 Constitucional busca transparencia en el manejo de Recursos, que es cuestionable en el caso de las invitaciones restringidas, donde se realiza una previa y parcial selección de contratistas a invitar, por lo que dentro de las Formas de Adjudicación debe considerarse el establecimiento de Licitaciones Públicas, con tiempos reducidos, atendiendo a las características y tipo de obra de que se trate, con objeto de

evitar en lo posible los procedimientos de invitación restringida, y permitiendo a contrario sensu la participación libre.

7. Debe eliminarse como requisito para participar en licitaciones e invitaciones restringidas en la modalidad de invitación a cuando menos tres contratistas, el Registro ante la Cámara que corresponda, por ser violatorio de Garantías.
8. No deben quedar bajo la discrecionalidad de los contratistas, su asistencia en la visita al sitio de los trabajos y la junta de aclaraciones, o bien establecer como su obligación obtener la información de dichos eventos
9. Es necesario precisar el término "efectos administrativos", señalado en el art. 8 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, bajo el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, interviene durante la ejecución del procedimiento y del contrato, esto con el fin de que no se invadan esferas de competencia.
10. Es necesario que se establezca que antes de iniciar las Obras sea indispensable el contar con las Garantías de cumplimiento del contrato, a fin de evitar o recuperar pérdidas importantes ante el incumplimiento de esta obligación de los contratistas.
11. Es necesario reducir la forma de garantizar las obras contra vicios ocultos a fianza o fideicomiso, ya que las cartas de crédito no son garantías y que la forma de garantizarlas no quede a la libre voluntad del contratista.
12. En cuanto a los convenios adicionales que contempla el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, cuando se rebase el 25% del monto o plazo pactado, es necesario se establezcan los supuestos específicos ante los cuales podrían darse, ya que su uso indiscriminado provoca importante fuga en el control del presupuesto.
13. La suspensión temporal del contrato, la terminación anticipada y las acciones que se instrumentan en la rescisión de los contratos de Obra Pública, representan un claro ejemplo de las cláusulas exorbitantes en favor de la Administración Pública que se presentan en dichos contratos.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso,
Editorial Porrúa, México, 1991.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Teoría General del Derecho Administrativo, Segundo Curso,
Editorial Porrúa, México, 1993.

ALCIDES, GRECA.

La Licitación y el Privilegio de los Contratos Administrativos,
Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires, Argentina.

BERCAITZ, MIGUEL ANGEL.

Teoría General de los Contratos Administrativos,
Ediciones La Palma, Buenos Aires Argentina 1961.

BIELSA, RAFAEL.

Derecho Administrativo, Tomo II,
Editorial La Palma, Buenos Aires Argentina.

BEJARANO SANCHEZ, MANUEL.

Obligaciones Civiles,
Editorial Harla, México, 1987.

CANALS ARENAS, JORGE RICARDO.

El Contrato de Obra Pública,
Trillas, México 1993.

DE PINA VARA, RAFAEL.

Elementos del Derecho Mexicano, Volumen 1, 2 y 3,
Editorial Porrúa, México 1983.

DE PINA VARA, RAFAEL.

Derecho Mercantil Mexicano,
Editorial Porrúa, México 1994.

DIEZ, MANUEL MARIA.

El Acto Administrativo, 2da. Edición, Tipográfica
Editora, Buenos Aires Argentina 1961.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M.,
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomos 1, 2, 3 y 4,
Editorial Porrúa, México, 1992.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO.
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano,
Editorial Esfinge, México 1982.

FRAGA, GABINO.
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, México.

GUTIERREZ Y GONZALES, ERNESTO.
Derecho de las Obligaciones,
Editorial Cajica, México 1985.

GUTIERREZ SALONI, GILBERTO.
La Fianza en México,
Editorial Planeta, México 1994.

JARA CRISTI, MANUEL.
Manual de Derecho Administrativo,
Editorial Jurídica de Chile 1948.

PETRÓLEOS MEXICANOS.
Léxico jurídico de la ley de adquisiciones y obras públicas,
México, 1995.

LOZANO NORIEGA FRANCISCO.
Cuarto Curso de Derecho Civil, Contratos,
Asociación Nacional de Notariado Mexicano, A.C., México, 1990.

MARTINEZ ALFARO, JOAQUIN.
Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional,
Editorial Porrúa, México 1993.

NAVA NEGRETE, ALFONSO.
Derecho Administrativo,
México, U. N. A. M. 1991.

POLO BERNAL, EFRAIN.
Manual de Derecho Constitucional,
Editorial Porrúa, México 1985.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.

Derecho Civil, tomo IV
Editorial Porrúa, México, 1969.

SERRA ROJAS, ANDRES.
Derecho Administrativo tomos I y II
Editorial Porrúa, México, 1989.

TREVIÑO GARCIA, RICARDO.
Contratos Civiles y sus Generalidades, Tomo I y II,
Editorial Font, México 1982.

ZAMORA Y VALENCIA, MIGUEL ANGEL.
Contratos Civiles,
Editorial Porrúa, México, 1981.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ediciones Delma, México 1995.

REGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

Petróleos Mexicanos, México, 1994.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Editorial Porrúa, 1996.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

Editorial Porrúa, 1996.

LEY DE PLANEACION.

Editorial Porrúa, 1996.

LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

Editorial Porrúa, 1996.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Editorial Porrúa, 1996.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Diario Oficial de la Federación. 4 de Agosto de 1994.

OFICIOS CIRCULARES, LINEAMIENTOS

OFICIO CIRCULAR DEL 19 DE ENERO DE 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1994.

OFICIO CIRCULAR DEL 13 DE JUNIO DE 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1994.

OFICIO CIRCULAR NUMERO 001.

Secretaría de Gobernación. 30 dic.93. Aviso para la publicación de convocatorias para concursos de Adquisiciones y Obras Públicas.

OFICIO CIRCULAR NUMERO 13.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 23 de dic.93. Conocimiento y Difusión de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y cap. X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

OFICIO CIRCULAR NUMERO SP/100/030/94.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación 21/feb/94. Comunicado.

OFICIO CIRCULAR NUMERO SP/100/429/95

QUE SUSCRIBEN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL PARA REFORZAR LAS MEDIDAS PREVENTIVAS RELATIVAS AL PAGO OPORTUNO DE LAS CONTRATACIONES QUE REALIZAN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, 14 de Agosto de 1995.

OFICIO CIRCULAR UNAOPSF/202/OP/0.60/95 de fecha 23 de agosto de 1995.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997.

Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1996.

OFICIO CIRCULAR LN/01/95, Abril 7 1995,

Contralorías Internas.

OFICIO CIRCULAR NO. 005. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación 8 de abril de 1994.

OFICIO CIRCULAR No. DNOP-308-A-0090. De fecha 13 de Marzo de 1994. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.-

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 1994.

LINEAMIENTOS PARA LA CONTRATACION DE SEGUROS SOBRE BIENES PATRIMONIALES A CARGO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación 2 de mayo de 1994.

LINEAMIENTOS PARA EL OPORTUNO Y ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ESTAS

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario

Oficial de la Federación 15 de marzo de 1996.

OFICIO CIRCULAR POR EL QUE SE DAN 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, OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, SE OBSERVE Estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

MEMORIA DE LABORES, SECODAM, SUBSECRETARIA DE INFORMACION, México 1995.

RIVERA MARTINEZ MANUEL.

La Administración Pública Federal, Pemex-Lex. No. 80-81, febrero 1995.