



308909<sup>55</sup>  
UNIVERSIDAD PANAMERICANA<sub>24.</sub>

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO

" MARCO JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO  
DE CONTRATACION DE LA OBRA  
PUBLICA "

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**MARIA GUADALUPE URIBE ESQUIVEL**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. NELSON MONZALVO LAGUNA

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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 por su amor,  
apoyo y comprensión  
incondicional.*

*A mis hermanos Anabel,  
Gustavo y Jose Antonio,  
por la alegría de tenerlos  
cerca.*

*A los Licenciados Gonzalo Moctezuma  
Barragán, Ignacio Ibarra Espinosa y  
Nelson Monzalvo Laguna por su ejemplo  
de profesionalismo y por la confianza que  
han puesto en mí.*

*A la Universidad Panamericana  
por confirmar día con día mi  
vocación y amor por mi carrera.*

*A mis amigos y compañeros  
por contribuir a los logros  
en mi vida.*

*A mis amigas Lupita y Claudia,  
por cada día compartido en  
nuestra época universitaria.*

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **ANTECEDENTES**

##### **1. Ordenamientos Nacionales.**

1.1. La Providencia de 28 de enero de 1834.

1.2. Resolución del Jefe del Ejército de Oriente de 22 de mayo de 1867.

1.3. Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899.

1.4. Decreto del Congreso del 18 de diciembre de 1902.

1.5. Constitución Política de 1917.

1.5.1. Artículo 131.

1.5.2. Artículo 134.

1.6. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

1.7. Ley de Obras Públicas.

1.8. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

##### **2. Derecho Comparado.**

2.1. Costa Rica.

2.2. El Salvador.

2.3. Honduras.

2.4. Nicaragua.

**CAPITULO II**  
**CONCEPTOS GENERALES**

**1. El Estado.**

1.1. Concepto.

1.2. Elementos.

1.2.1. Población.

1.2.2. Territorio.

1.2.3. Soberanía.

1.2.4. Orden Jurídico.

1.2.5. Organos de Gobierno.

1.3. Fines.

1.4. Funciones.

1.5. Atribuciones.

**2. El Gasto Público.**

2.1. Concepto.

2.2. Clasificación.

2.3. Planeación.

2.4. Presupuestación.

2.4.1. Concepto de Presupuesto.

2.4.2. Principios Rectores.

**3. Adquisiciones.**

3.1. Concepto.

**4. Obra Pública.**

4.1. Concepto.

4.2. Clasificación.

**5. Parte Contractual.**

5.1. Concepto de Parte.

5.2. Capacidad de las Partes.

**6. Proveedor.**

6.1. Concepto.

**7. Contratista.**

7.1. Concepto.

**8. Contrato.**

8.1. Concepto.

**9. Contrato Administrativo.**

9.1. Concepto.

9.2. Diferencia con los Contratos Civiles.

9.2.1. Criterio de los Servicios Públicos.

9.2.2. Criterio de la Finalidad de Utilidad Pública.

9.2.3. Criterio de la Finalidad de Interés Público.

**9.2.4. Criterio de las Cláusulas Exorbitantes.**

**9.2.5. Criterio Legalista.**

**9.2.6. Criterio Subjetivo.**

**9.2.7. Criterio de la Jurisdicción.**

**9.2.8. Criterio Formal.**

## **CAPITULO III**

### **LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION DEL ESTADO.**

#### **1. Procedimientos de Contratación del Estado.**

1.1. Sistema de Libre Elección.

1.2. Sistema de Restricción.

#### **2. La Licitación Pública.**

2.1. Concepto.

2.2. Naturaleza Jurídica.

2.3. Fines de la Licitación.

2.4. Principios Rectores.

2.4.1. Concurrencia.

2.4.2. Igualdad.

2.4.3. Publicidad.

2.4.4. Oposición o Contradicción.

2.5. Fases de la Licitación Pública.

#### **3. La Licitación Privada.**

#### **4. La Invitación Restringida.**

#### **5. La Subasta Pública.**

#### **6. El Concurso.**

## **CAPITULO IV**

### **EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA.**

#### **1. Marco Legal.**

1.1. Fundamento Constitucional.

1.2. Legislación Aplicable.

1.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública.

1.2.2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

1.2.3. Ley de Planeación.

1.2.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

1.2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

1.2.6. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

#### **2. Por Licitación Pública.**

2.1. La Convocatoria.

2.2. Preparación de las Bases.

2.3. Presentación de Ofertas.

2.3.1. Requisitos

2.3.2. Garantías

**2.4. Apertura de Ofertas**

**2.4.1. Primera Etapa.**

**2.4.2. Segunda Etapa.**

**2.5. Evaluación de las Ofertas.**

**2.6. Fallo y Adjudicación del Contrato.**

**3. Por Invitación Restringida.**

**4. En el marco de los Tratados de Libre Comercio firmados por México.**

**4.1. Definiciones.**

**4.1.1. Tratado**

**4.1.2. Obra Pública.**

**4.1.3. Proyecto Llave en Mano o Proyecto Integrado Mayor.**

**4.2. Promulgación de los Tratados de Libre Comercio.**

**4.3. Ubicación del Capítulo de Compras Gubernamentales en cada Tratado.**

**4.4. Cobertura relativa a los Servicios de Construcción.**

**4.4.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

**4.4.2. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.**

**4.4.3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.**

4.4.4. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia y Venezuela.

4.5. Proyectos Integrados Mayores o Llave en Mano.

4.5.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

4.5.2. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.

4.5.3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.

4.5.4. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Colombia y Venezuela.

4.6. Semejanzas genéricas entre los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.

4.7. Diferencias específicas entre los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.

4.7.1. En los Servicios de Construcción.

4.7.2. En los Proyectos Integrados Mayores o Proyectos Llave en Mano.

## **5. Medio de Impugnación.**

5.1. La Inconformidad.

5.1.1. Concepto de Inconformidad.

5.1.2. Aspectos sobre la Procedencia de las Inconformidades.

5.1.3. Substanciación.

5.1.4. Notificación de la Resolución.

5.2. La Manifestación.

5.2.1. Concepto de Manifestación de Irregularidades.

5.2.2. Presupuesto para la Procedencia de las  
Manifestaciones de Irregularidades.

5.3. El Recurso.

5.3.1. Concepto de Recurso Administrativo.

5.3.2. Clasificación de Recurso Administrativo.

**Conclusiones.**

**Bibliografía.**

**Legislación Consultada.**

**Tratados Internacionales.**

**Reglamentos.**

## INTRODUCCION

Los recursos que la Administración Pública Federal destina en cada ejercicio presupuestal para la construcción de bienes inmuebles, a efecto de cumplir con sus funciones y realizar sus actividades, alcanza un porcentaje muy representativo del gasto público federal.

El adecuado o inadecuado ejercicio de tales recursos económicos, repercute en la economía nacional al inyectar efectivo, fomentar la actividad económica de los empresarios particulares, tales como: constructoras, despachos de consultoría especializada e, incluso fabricantes y proveedores de bienes destinados a la construcción y mantenimiento; ello con la consecuente creación de fuentes de empleo y generación de nuevos recursos tributarios que vuelven a incorporarse al erario público federal.

La obra pública es en sí una materia compleja y escasamente explorada por la doctrina jurídica.

En la práctica nos encontramos con que la aplicación e interpretación de la Ley y demás disposiciones jurídicas relacionadas, quedan en manos de servidores públicos que no necesariamente tienen el perfil profesional idóneo para tales tareas.

La obra pública ha estado por razones obvias, en manos de profesionistas no jurídicos, quienes salvo muy raras y valiosas excepciones no cuentan con el criterio para desentrañar el alcance y sentido de las normas jurídicas aplicables vistas desde el contexto global del Derecho.

El presente estudio de ninguna manera pretende acabar con esta problemática. El objetivo del mismo consiste en analizar ciertos aspectos jurídicos de la obra pública en el Derecho Mexicano y

detectar algunos puntos en los que los criterios de interpretación no han sido los adecuados, señalar algunos vicios que en mi opinión tiene la legislación actual, así como enunciar en un solo documento los diversos instrumentos jurídicos aplicable en materia de obra pública.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

#### **1. Ordenamientos Nacionales.**

##### 1.1. La Providencia de 28 de enero de 1834.<sup>1</sup>

El primer antecedente histórico en materia de obra pública en nuestro país, lo constituye la Providencia expedida con fecha 28 de enero de 1834, por la Secretaría de Relaciones. Esta obligaba a los ayuntamientos a la licitación de los contratos. Contenía diez artículos y básicamente ordenaba que todas las comisiones del ayuntamiento, serían por medio de contratistas, a quienes se convocaría para que hicieran sus propuestas primero al alcalde o al que le siguiera en jerarquía, asociado con los síndicos y el abogado de la ciudad, dándose los pregones respectivos y el emplazamiento por el término legal. Pasándose todo al gobierno supremo para su aprobación.

Dicho ordenamiento preveía el establecimiento de comisiones nombradas por los ayuntamientos, encargadas de examinar si los contratistas cumplían con los contratos; teniendo la obligación de informar al ayuntamiento sobre los resultados de la revisión.

Asimismo, señalaba que las propuestas ya calificadas por el alcalde, síndicos y abogado de la ciudad, se remitirían al Gobernador del Distrito, quien con su informe lo debería remitir al Supremo Gobierno para la aprobación o reprobación; obligando al ayuntamiento a obtener aprobación previa del Gobierno Supremo para efectuar cualquier gasto que superara los cincuenta pesos.

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LII Legislatura, "Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones", Tomo XII, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

1.2. Resolución del Jefe del Ejército de Oriente de 22 de Mayo de 1867.<sup>2</sup>

Como segundo antecedente se encuentra la resolución del General en Jefe del Ejército de Oriente, para exigir el pago de los impuestos y modo de verificar las almonedas, fechado el 22 de mayo de 1867 en la Ciudad de México; en donde se establecía el procedimiento para las almonedas que se realizarían sobre bienes del Estado.

1.3. Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899.<sup>3</sup>

El siguiente antecedente histórico, se halla en la Ley sobre Ferrocarriles, decretado por el gobierno el 29 de abril de 1899, cuyos artículos 6º y 49º señalaban que toda construcción de línea que determinara la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas como obra de interés general y de urgente necesidad, debería cumplir con determinados requisitos. Las conclusiones de los estudios de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas eran sometidas a la deliberación del Consejo de Ministros, en caso de ser aprobadas se sometían al Presidente, quien en caso afirmativo, debería publicarlas, reuniendo los requisitos que señalaba el artículo 17 de la misma ley. Este imponía la obligación de publicar una convocatoria para la construcción de la línea, para que dentro del término establecido, se hicieran proposiciones solicitando la concesión, fijándose en dicha convocatoria las bases conforme a las cuales se otorgaba la concesión; podían participar tanto personas físicas como morales. Los solicitantes deberían presentar un certificado de depósito o un título de deuda pública consolidada en razón de veinte pesos por kilómetro de concesión.

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899.

Se otorgaba completa discreción a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para negociar las condiciones de concesión e, incluso, no aceptar ninguna de las propuestas y, por lo consiguiente, poder recibir otras propuestas fuera de la convocatoria.

#### 1.5. La Constitución Política de 1917.

##### 1.5.1. Artículo 131.

Este artículo no existía en la Constitución de 1857 y tampoco estaba incluido en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

En la sesión del 25 de enero de 1917 del Congreso Constituyente, se presentó un proyecto del artículo 131 Constitucional, indicando la Comisión de Puntos Constitucionales la conveniencia de agregar "un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen".<sup>4</sup>

En el debate suscitado con motivo del mencionado artículo, en el que participaron los diputados Ibarra y Machorro Narváez, el primero de ellos hizo notar "que pudieran presentarse casos en que pese a que se emitiera una convocatoria, no hubiera personas que realizaran proposiciones para efectuar la obra o bien que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y que en virtud de que se preveía su realización sólo mediante convocatoria, era pertinente hacer una modificación para que, en caso de que no se pudiera realizar la obra por esta vía, la administración misma procediera a su ejecución. La propuesta fue rechazada tomando en cuenta la argumentación de Machorro Narváez en el sentido de que en todo caso el gobierno podría mejorar las bases del

---

<sup>4</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Procuraduría General de la República-UNAM, México, 1994, pp. 644 y 645.

del contrato para celebrar , a fin de propiciar la presentación de postores para el mismo".<sup>5</sup>

El proyecto fue aprobado por unanimidad en la 64ª sesión ordinaria celebrada el 27 de enero de 1917.

El artículo 131 modificado hasta 1982, disponía, de manera textual, lo siguiente: "Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

#### 1.5.2. Artículo 134.

Debido a que la disposición constitucional contenida en el artículo 131 no garantizaba la adecuada administración de los recursos del Estado, por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, se reformó dicho precepto, cuyo texto pasó al 134, plasmándose los principios rectores de la administración de recursos de la Federación y del Distrito Federal.

El precepto citado dispone que:

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

---

<sup>5</sup> Ibidem.

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

El manejo de los recursos económicos 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.”

Esta reforma es de suma trascendencia por dos razones:

Precisa los sujetos a quienes es aplicable y responsabiliza a los servidores públicos de sus actos en la contratación y ejecución de bienes, obras y servicios.

Amplió el objeto que regula, esto es, ya no es aplicable únicamente en materia de obra pública, sino comprende las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

#### 1.6. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

El artículo 131 Constitucional estableció la obligación de que todos los contratos celebrados por el gobierno para la ejecución de obras públicas, fueran adjudicados en subasta; no obstante, no existía reglamentación alguna que normara los procedimientos de contratación, sino que cada dependencia o entidad establecía discrecionalmente sus bases de adjudicación, mediante políticas internas,

generando con ello múltiples problemas, tales como la inseguridad jurídica y la corrupción.

Es hasta 1966 que se expide la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, primer ordenamiento encaminado a regular dicha materia <sup>6</sup>

Entre las disposiciones más importantes de dicha ley, se mencionan:

- "Artículo 1.- La intervención de los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de esas obras que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, se regirán por las disposiciones de esta ley.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá en los contratos y en la ejecución de las obras a que se refiere esta ley, la intervención que le confieren las Leyes de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación y sus disposiciones reglamentarias.

"Las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia intervendrán conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y vigilarán la ejecución de los mismos en los términos de la presente ley, coordinando su intervención en los casos no previstos por la misma."

---

<sup>6</sup> La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966.

En virtud de esa disposición, en la ejecución de una obra pública intervenían demasiadas dependencias. Esta situación provocó diversos inconvenientes, tales como desarrollo lento de la obra y falta de soluciones oportunas a los problemas que se presentaban en éstas; lo que indudablemente, repercutía en el costo y en la oportunidad de su ejecución.

Es importante recordar que en esa época estaba vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y que el sector paraestatal se regía por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; leyes que presentaban problemas similares, es decir, eran normas rígidas que dificultaban la actuación de los entes por ellas regulados.

- "Artículo 2.- Para los fines de esta ley, se consideran organismos públicos las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos públicos descentralizados.

"Son empresas de participación estatal las que define como tales la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y que, conforme a la misma, se encuentren sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

"Quedan excluidos de la aplicación de esta ley, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal; las Instituciones Nacionales de Crédito; las Nacionales de Seguros y Fianzas, así como las empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital social por las instituciones nacionales mencionadas, directamente o a través de otras empresas en las que tengan igualmente participación mayoritaria dichas

instituciones, a menos que aquéllas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso les serán aplicables las disposiciones de esta ley."

Como puede observarse, se determinó que serían sujetos de la ley, salvo las instituciones y fideicomisos del sector financiero, todas aquellas entes que manejarán recursos del Gobierno Federal, sin importar su naturaleza.

• Artículo 4.- "La dependencia ejecutará las obras que requiera mediante contrato o por administración directa sin intervención de contratistas."

Esta disposición buscaba evitar en la medida de lo posible, que mediante la ejecución directa pudiera dividirse una obra para ser repartida su ejecución entre varios contratistas, con la consiguiente elevación de los costos.

• Artículo 5.- "La dependencia sólo podrá celebrar contratos de obras con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional, salvo en los casos a que se refiere el artículo 32 de esta ley."

El artículo 32 se refería a que las dependencias podrían ejecutar:

I.- Obras de mantenimiento o conservación y de reparación de equipos e instalaciones, cualquiera que sea el monto;

II.- Obras de construcción cuando su monto no exceda de cien mil pesos; y,

III.- Obras imprevistas debidas a emergencias, cualquiera que sea su monto.

- Artículo 6. Establecía los requisitos requeridos para ser inscrito en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal.

- Artículo 7. Señalaba que los contratistas empadronados que al iniciarse un nuevo ejercicio fiscal tuvieran interés en continuar inscritos en el referido Padrón, debían solicitar en el mes de enero su revalidación.

- Artículo 8. Se refería a la posibilidad de que fuera cancelado el registro de un contratista del multicitado padrón, si incurrieran en ciertas hipótesis.

- Artículo 9. Determinaba que contra las resoluciones que nleguen la inscripción o revalidación o cancelen el registro del Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, el interesado podía interponer recurso de inconformidad ante el Secretario del Patrimonio Nacional.

- Artículo 10. Todos los contratos a los que se refiere esta ley deberán celebrarse sobre la base de precios unitarios, permitiéndose ejecutar trabajos por administración a través de contratistas, que no excedan del 20% del monto de la obra.

Destaca que este precepto prevó la posibilidad de contratar parcialmente (hasta un 20%) la obra que sería realizada por administración directa. De tal manera, había una contradicción con el artículo 4º de la propia ley, que lo prohibía expresamente.

- "Artículo 11. Para los efectos de esta ley, se entiende por precio unitario el importe de la remuneración del pago total que deba cubrirse a contratista por unidad de obra en cada uno de los conceptos de trabajo que le son encomendados."

"Para la integración de los precios unitarios se tomará en consideración además la calidad de obra y los materiales previstos para la ejecución de la misma."

Este artículo definía al precio unitario de manera muy general y, toda vez que el monto del contrato es la suma total de los precios unitarios por el volumen de la obra ejecutada, como no había una fórmula precisa, la determinación del precio unitario quedaba al arbitrio de las partes.

- Artículo 12. Creaba una Comisión Técnica Consultiva de Contratos de Obras Públicas, integrada con un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones, los cuales serán miembros permanentes: Secretaría de Obras Públicas; Secretaría del Patrimonio Nacional; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Departamento del Distrito Federal; Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Eran miembros especiales un representante de cada una de las demás Secretarías y Departamentos de Estado; el Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Nacional de la Vivienda y Ferrocarriles Nacionales de México.

- El artículo 15 ordenaba que, previamente a la contratación o a la expedición del acuerdo para ejecutar obras por administración directa, las dependencias deberían contar con la autorización de la Secretaría de la Presidencia para realizar la inversión respectiva, lo que le atribuía demasiado poder a dicha Secretaría en la ejecución de las obras públicas, por lo que en caso de conflicto de intereses, no aseguraban la conservación del interés público que se debe perseguir en la obra pública.

- El artículo 16 establecía la obligación de obtener una nueva aprobación de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder realizar la obra cuando ésta fuera con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que el 17 señalaba en su segundo párrafo que no podría iniciarse la obra sin que existiera autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- El artículo 23 determinaba que las estimaciones de obra ejecutadas correspondientes a contratos en ejercicio, se formularían y autorizarían bajo la responsabilidad de la dependencia contratante, la que debería enviarlas a la Secretaría del Patrimonio Nacional para efecto de su registro e intervención de dicha Secretaría; y que las dependencias contratantes sólo pagarían las estimaciones de obra que se hubieran registrado previamente ante la Secretaría del Patrimonio Nacional.

- El artículo 28 de la Ley otorgaba una discrecionalidad absoluta tanto a la dependencia contratante como a la Secretaría del Patrimonio Nacional para suspender el pago por la realización de los trabajos, cuando el contratista no atendiera las indicaciones de la dependencia contratante.

- El artículo 30 de la Ley establecía que para realizar cualquier modificación al contrato de obra pública, bien fuera el plazo, precios unitarios, monto de la obra, variaciones al proyecto y cesión o transmisión de la totalidad o parte del contrato en favor de terceros, debería la dependencia comunicarlo a la Secretaría del Patrimonio Nacional en un plazo no mayor de 30 días siguientes a la fecha de dicha modificación.

- En el artículo 32, como fue expresado en párrafos precedentes, se establecían las excepciones a la obligación de licitar las obras, para lo cual se tomaría en cuenta la urgencia de realizarla, su bajo

costo o la imposibilidad de conocerlo con precisión, cuando se tratara de obras que tuvieran por objeto la ejecución de obras de mantenimiento, conservación o reparación de equipos e instalaciones, cualquiera que fuera el monto.

Únicamente tenían la obligación de comunicarlo a la Secretaría del Patrimonio Nacional, relacionando los pagos efectuados, para efectos de su registro e intervención.

Esta disposición era inconstitucional, toda vez que en la Constitución no se establecía la excepción.

- El artículo 35 de la Ley determinaba las responsabilidades en que podía incurrir el contratista con motivo de la ejecución de la obra. Literalmente señalaba que:

"No obstante la recepción formal de la obra por parte de la dependencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional en su caso, el contratista queda obligado a la correcta ejecución y construcción y a responder de los defectos que resultaren de la misma y de los vicios ocultos de la obra y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal".

Sin embargo, no preveía algún medio que garantizara el cumplimiento del contratista por la obra mal ejecutada, por defectos de ejecución o vicios ocultos.

- Artículo 37. Los contratos de obra que se celebren con violación a las disposiciones de esta ley, serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno.

- Finalmente, el artículo 38 establecía la hipótesis de la responsabilidad en la contratación y ejecución de las obras públicas; remitiendo al Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y a la entonces Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

El Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1967.

#### 1.7. Ley de Obras Públicas.

La Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, abrogó la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y derogó todas las disposiciones contrarias a la propia Ley.

En términos generales sus disposiciones estaban enfocadas a los siguientes puntos:<sup>7</sup>

"a) El establecimiento de un padrón de contratistas a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

"b) Reglas acerca del concurso, o licitación, a que habrá de someterse la asignación de los contratos;

"c) Los distintos tipos de procedimientos para la asignación;

"ch) Diversas clases de obra pública;

"d) Las obligaciones del contratista, previas o posteriores a la celebración del concurso de obra pública; y,

---

<sup>7</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial Harla, México, 1991, p. 135.

"e) Las causas de terminación del contrato: conclusión de las obras objeto de contrato, por irregularidades en el acto, rescisión, causas de fuerza mayor, convenio entre las partes."

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de febrero de 1985.

#### 1.8. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, abrogó tanto la Ley de Obras Públicas como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; derogando, asimismo, las disposiciones opuestas a dicha ley. De esta manera, trató de conjuntar en un sólo ordenamiento, las disposiciones contenidas en una y otra ley, estableciendo los mismos principios rectores a la obra pública y a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

La Exposición de Motivos, en este sentido, alude a la pretensión de "conformar un marco jurídico idóneo para que la obra pública, así como las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en general, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal, se realicen con criterios de eficacia y eficiencia; con transparencia en su invitación y adjudicación; con un equilibrio en cuanto a la integración de los respectivos contratos; con estricta disciplina y control presupuestal; promoviendo la simplificación administrativa y la descentralización de funciones; y facilitando la coexistencia de tratados internacionales que abarquen estas disciplinas."

Conforme a la ley en comento, los Reglamentos de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán

aplicando, en todo lo que no se oponga a la misma, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a dichas materias.

## **2. Derecho Comparado.**

### **2.1. Costa Rica.**

En el artículo 182 de su Constitución Política establece:<sup>8</sup>

“Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los poderes del estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.”

### **2.2. El Salvador.**

La Constitución General del Salvador, igualmente, hace referencia a que la contratación de obras o bienes por parte del Estado, tienen que someterse a ciertos principios. De este modo, declara en su artículo 127 que:<sup>9</sup>

“Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley:

No se celebrarán contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a tribunales de un estado extranjero”

---

<sup>8</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión XLVI Legislatura, “Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones”, Tomo XII, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1967.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

### 2.3. Honduras.

De igual manera, la Ley Fundamental de Honduras en su artículo 277 indica que los contratos de obra pública se harán mediante licitación. Expresamente, el precepto citado establece:<sup>10</sup>

“Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los poderes del estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley.

“Se exceptúan los contratos que tengan por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por un estado de emergencia, y los que por su naturaleza no puedan celebrarse sino con persona determinada.”

### 2.4. Nicaragua.

La Constitución de este país en su artículo 247 dispone que:<sup>11</sup>

“Los contratos de obra pública de elevada cuantía, serán adjudicados en subasta. La ley reglamentará este precepto”.

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1.- El Estado.

##### 1.1. Concepto.

La noción de Estado, del latín "stare, status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia"<sup>12</sup>, es relativamente moderna; pues si bien, desde la antigüedad existieron organizaciones sociales reguladas por principios específicos y un orden concreto, aquellas no tenían la connotación de Estado.

El Estado nace como consecuencia de las circunstancias del siglo XV, "como son la concentración de un poder central único frente a los demás, la lucha que se desarrolló entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el papado y, por otra parte, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que, a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia de 1648 que dio fin a la guerra de 30 años. Surgió así el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior. La era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en el concepto del Estado."<sup>13</sup>

Desde el punto de vista político, son diversas las perspectivas que han sido utilizadas para definir al Estado.

Así, Jellinek lo define como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un

---

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría Gral. del Derecho Administrativo, Primer Curso", Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 90.

<sup>13</sup> Idem. p. 89.

determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."<sup>14</sup>

Por su parte, Heller afirma que "el Estado es una conexión social de quehaceres."<sup>15</sup>

Sánchez Acosta considera que el Estado es "...una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad."<sup>16</sup>

Para Francisco Porrúa, "el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."<sup>17</sup>

Para concluir con los conceptos que la doctrina ha dado acerca del Estado, se menciona el de Acosta Romero, quien se refiere a que aquél "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Cit. por Porrúa Pérez, Francisco, "Teoría del Estado", Vigésima primera edición. Editorial Porrúa, México, 1987, p. 159.

<sup>15</sup> Cit. por Acosta Romero Miguel, Op. cit., p. 92.

<sup>16</sup> Cit. por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso", Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 18.

<sup>17</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Op. Cit. 1 p. 190.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

## 1.2. Elementos del Estado.

Dabin considera que los elementos del Estado son de dos clases: previos o anteriores y determinantes o constitutivos. Los primeros son el elemento humano y el territorio; los segundos son:

"a) Un poder político que asuma el mando supremo e independiente de esa sociedad, es decir que sea soberano.

"b) Un orden jurídico creado por ese poder soberano para estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento.

"c) Una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal."<sup>19</sup>

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, de manera resumida señalan que los elementos representativos del Estado son:

"a) Una comunidad social asentada establemente dentro de un territorio determinado;

"b) Un orden jurídico unitario;

"c) Un poder jurídico, autónomo y centralizado, que se manifiesta como soberano hacia el exterior e independiente hacia el interior;

"d) Tanto el poder como el orden jurídico tienden a la realización del bien común de la población que integra la comunidad social del Estado."<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Porrúa Pérez, Francisco, "Teoría del Estado", Op. Cit., 1 pp. 192 y 193.

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso", Op. Cit., p. 18.

### 1.2.1. Población.

Se refiere al conjunto de individuos que forman el Estado. Algunos autores consideran que este elemento es el pueblo, sin embargo, como lo precisa Acosta Romero, "el pueblo es un concepto sociológico, que puede ser visualizado desde diferentes puntos de vista, como por ejemplo la ciudadanía, en cuyo caso sólo formarían parte del pueblo aquellos que tuvieran capacidad para votar en las elecciones, quedando en consecuencia fuera, los menores de edad y los incapaces."<sup>21</sup>

### 1.2.2. Territorio.

Acosta Romero indica que el "territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución".<sup>22</sup>

Sobre el territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.

### 1.2.3. Soberanía.

Este concepto ha sido ampliamente discutido, no obstante, de manera muy general, puede decirse que la soberanía es "el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes."<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría Gral. del Derecho Administrativo", Op. Cit. 1 p. 94.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 95.

#### 1.2.4. Orden Jurídico.

Su existencia deviene de la "necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior, en México, la jerarquía de normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las entidades federativas y el de los municipios." <sup>24</sup>

#### 1.2.5. Organos de Gobierno.

La soberanía y el poder del Estado se ejercen a través de los órganos de gobierno.

Serra Rojas al referirse a los órganos del Estado, señala que son "esferas limitadas de competencia", "unidades jurídicas de acción", "centros de competencia delimitados por el ordenamiento jurídico". <sup>25</sup>

En efecto, los órganos del Estado son "el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado." <sup>26</sup>

Estos órganos de gobierno generalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

---

<sup>24</sup> Idem, p. 46.

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 21.

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Op. Cit., p. 149.

### 1.3. Fines.

La determinación de los fines del Estado ha sido ampliamente discutida. La postura más aceptada es aquella que señala que el fin último del Estado es el "bien común".

Sin embargo, como expresan, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, el bien común exige la satisfacción de una serie de necesidades, pero al Estado únicamente le corresponde satisfacer las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas.

José Ortiz Díaz considera que una necesidad es pública cuando "el interés de todos los miembros de la colectividad personificados en el Estado, requiere que se provea la misma por él. Por eso debe decirse que la Administración, más que satisfacer necesidades de interés general o colectivo, satisface necesidades públicas, aquellas previamente consideradas así por el legislador".<sup>27</sup>

En razón de lo expuesto, es de considerarse que independientemente de la naturaleza que pueda asignarse a los fines del Estado, éstos "constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación".<sup>28</sup>

### 1.4. Funciones.

La consecución de los fines del Estado se obtiene a través de las funciones del Estado.

Tradicionalmente han sido reconocidas tres funciones del Estado: la legislativa, administrativa y judicial.

<sup>27</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa. Op. cit., p. 20.

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 37

La función legislativa es la encaminada a establecer el ordenamiento jurídico nacional que habrá de regular las relaciones sociales; esto es, a través de ella serán creadas las normas jurídicas generales.

La función jurisdiccional "la actividad del Estado está encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional".<sup>29</sup> Es la que determina la norma que se aplicará a un caso concreto.

La función administrativa es la encaminada en primer lugar, a promover la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bienestar y progreso de la colectividad<sup>30</sup>; y en segundo término a "regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico".<sup>31</sup>

En nuestro país, la función legislativa federal corresponde desempeñarla al Congreso de la Unión, integrado por dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Las facultades del Congreso están previstas en el artículo 73 constitucional.

La función jurisdiccional a nivel Federal es atribución, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, de los siguientes órganos:<sup>32</sup>

- 1) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) Tribunal Electoral.
- 3) Tribunales Colegiados de Circuito.

---

<sup>29</sup> *Idem.*, p. 38.

<sup>30</sup> Porrúa Pérez, Fco., *Op. Cit.*, p. 384.

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>32</sup> Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

4) Tribunales Unitarios de Circuito.

5) Juzgados de Distrito.

6) Consejo de la Judicatura Federal.

La función ejecutiva corresponde al Poder Ejecutivo. Las formas de organización de la función ejecutiva puede ser: centralizadas o descentralizadas.

La primera se caracteriza porque los órganos agrupados en ella se encuentran en una situación de dependencia respecto del ubicado en primer lugar. "Presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico".<sup>33</sup>

En cambio, en los organismos descentralizados no existe esa relación de dependencia; por el contrario, son instituciones creadas por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Así, la descentralización implica:

"A) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.

"B) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.

"C) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originariamente pertenece al Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines del organismo descentralizado.

---

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 83.

"D) Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

"E) Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia".<sup>34</sup>

Conforme al artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública será centralizada y paraestatal.

La administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

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 de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

### 1.5 Atribuciones.

Desde el punto de vista del poder de mando y soberanía que caracteriza al Estado, la realización de sus funciones se logra en virtud de "las atribuciones que la legislación positiva le otorga"<sup>35</sup>. Dichas atribuciones pueden agruparse en las siguientes categorías:

---

<sup>34</sup> Idem., pp. 85 y 86.

<sup>35</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Vigésima tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 14.

"a) atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

"b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

"c) atribuciones para crear servicios públicos.

"d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Idem., p.15.

## **2. El Gasto Público.**

### **2.1. Concepto.**

La doctrina ha discutido qué es lo que debe entenderse por gasto público. Así, para Gabino Fraga gastos públicos son "los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual."<sup>37</sup>

Concepto con el que el Lic. Flores Zavala discrepa en razón de que "...el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios".<sup>38</sup>

Martínez Morales, por su parte, considera que:

"El gasto público está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos)."<sup>39</sup>

Por su parte, Carlos M. Grullani Fonrouge estima que gasto público:

---

<sup>37</sup> De la Garza, Sergio Fco., "Derecho Financiero Mexicano", Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 141.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo. Segundo Curso", Op. Cit., p. 81.

"Es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económico-sociales"<sup>40</sup> :

Conforme a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público comprende: <sup>41</sup>

Las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los Organismos Descentralizados,
- VII. Las Empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

## 2.2. Clasificación.

Francisco de la Garza señala que son varias las clasificaciones que pueden hacerse de los gastos públicos, siendo las más importantes<sup>42</sup> :

1) Clasificación administrativa, por ramos y por instituciones. Indica el autor que es la clasificación de los presupuestos tradicionales.

2) Clasificación según el objeto del gasto. Tiene por finalidad identificar los bienes que el gobierno compra.

Permite "ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos casos no se pueden identificar los usos; por ejemplo, cuando se trata de adquisición de servicios por contratos fuera de la administración pública, como es el caso de la construcción de obras públicas por contrato."<sup>43</sup>

En México, según esta clasificación los gastos son<sup>44</sup>:

"Servicios personales. Son los egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión.

<sup>42</sup> De la Garza, Francisco., Op. Cit., p. 143.

<sup>43</sup> Idem., p. 144.

<sup>44</sup> Idem., p. 147.

**"Servicios generales. Comprende los pagos de servicios que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, viáticos, transportes de cosas, arrendamientos de edificios, servicios financieros, etc.**

**"Compra de bienes para administración. Comprende la compra de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen una duración media prevista de un año o menos.**

**"Transferencias. Incluye los egresos en favor de personas o empresas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en bienes o servicios, por ejemplo: pensiones, gratificaciones, subsidios, aportaciones al Seguro Social, construcciones de viviendas y otros edificios, etc.**

**"Erogaciones especiales. Son las condicionadas a un ingreso e imprevistas.**

**"Cancelaciones de pasivo. Incluye la amortización de la deuda pública."**

**3) Clasificación económica. "Identifica cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica. Muestra la parte de los gastos que las entidades destinan a sus operaciones corrientes y la parte que destinan a creación de bienes de capital. Es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. Permite por un lado, verificar la magnitud de la presión**

tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre gastos corrientes, transferencias e inversiones.”<sup>45</sup>

4) Clasificación por funciones. “Agrupa las transacciones del gobierno, según la finalidad particular a que se destinen. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.”<sup>46</sup>

5) Clasificación sectorial. Señala Francisco de la Garza que ésta “vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos, a través de los grupos de “desarrollo de los recursos”, “desarrollo de la infraestructura”. “desarrollo de la producción”, “servicios generales” y “servicios financieros.”<sup>47</sup>

6) Clasificación de los gastos por programas o actividades. El autor en cuestión indica que “los programas pueden ser de tres clases: los de funcionamiento u operación que son los que están destinados a producir servicios; los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital; y los de financiamiento incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del gobierno o del sector privado.”<sup>48</sup>

A su vez, los planes pueden ser generales o sectoriales, así como a largo, mediano y corto plazo.

7) Clasificación por la esfera o nivel en que se realizan. En México pueden ser federales, estatales o municipales.

---

<sup>45</sup> Idem., p. 148.

<sup>46</sup> Idem., p. 149.

<sup>47</sup> Idem., p. 151.

<sup>48</sup> Idem., p. 152.

8) Clasificación por el lugar en que se realizan.

Pueden ser "interiores, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente y exteriores cuando se realizan fuera de ese territorio."<sup>49</sup>

9) Clasificación según la periodicidad. De acuerdo

a este criterio los gastos pueden ser ordinarios y extraordinarios. "Son gastos ordinarios los que se repiten de una manera regular, constante y periódica, de tal manera que su cuantía puede ser calculada con antelación; y extraordinarios los imprevistos e irregulares, que se originan de una sola vez, o bien reaparecen sin periodicidad."<sup>50</sup>

2.3. Planeación.

Francisco de la Garza expresa que planificar "significa reducir las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que se dispone. Planeación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos."<sup>51</sup>

Por su parte, Martner indica que "programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten."<sup>52</sup>

De esta manera, la planeación tiene por finalidad orientar la actividad del Estado, a efecto de que se alcancen las metas previstas, determinándose prioridades a partir de los recursos disponibles.

El fundamento constitucional de la planeación se encuentra en los artículos 25 y 26 constitucionales.

---

<sup>49</sup> Idem., p. 153.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Idem., p. 98.

<sup>52</sup> Ibidem.

El artículo 25 constitucional dispone en su segundo párrafo que:

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Por su parte, el artículo 26 señala textualmente:

"Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

#### 2.4. Presupuestación.

##### 2.4.1. Concepto de Presupuesto.

Los gastos que ha de realizar el Estado para el cumplimiento de sus fines, deben estar previstos en un documento legislativo que los autorice.

De conformidad con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, "el presupuesto de egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

Rafael Bleisa define al presupuesto como "un cálculo legal de ingresos y gasto públicos autorizados para ser realizados en un periodo administrativo financiero."<sup>53</sup>

Para Francisco Osornio Corres, el presupuesto "se constituye con los anteproyectos y proyectos de las entidades y organismos de la administración pública que estén comprendidos dentro del mismo, estos proyectos atenderán principalmente al presupuesto de egresos del año anterior, al presupuesto de ingresos de la federación, a los planes, programas y proyectos."<sup>54</sup>

En resumen, puede decirse que las características esenciales del presupuesto son<sup>55</sup> :

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", UNAM, México, 1992, p. 96.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 99.

"a) Es un acto del Poder legislativo. En nuestro caso, de la Cámara de diputados, en el presupuesto federal.

"b) Contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden; es decir, la administración pública sólo podrá erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto y de conformidad al mismo.

"c) Está limitado, en el tiempo, a un año fiscal, el cual en nuestro país corresponde al año calendario (1o. de enero al 31 de diciembre)."

#### 2.4.2. Principios Rectores.

1) "El equilibrio presupuestario. El principio del equilibrio presupuestario, al decir de Giuliani Fonrouge, "constituía un axioma en las finanzas tradicionales aun cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero -de cifras o contable- ha sido reemplazado por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico."

Ríos Elizondo lo denomina "principio de exactitud" y afirma que "se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo."<sup>56</sup>

2) El principio de anualidad. El principio de anualidad está previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución General de la República, el cual dispone que es facultad exclusiva de la

---

<sup>56</sup> De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 130 a 137.

Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3) Principio de unidad.

Fraga señala que el principio de unidad del presupuesto consiste en "que hay un solo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas." <sup>57</sup>

El fundamento de este principio está contenido en los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV, de nuestra Constitución, que hablan de una aprobación de "el Presupuesto". La LPCGP también se refiere a un presupuesto.

Este principio tiene una excepción, consagrada en el artículo 126 de la Constitución Federal que dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior".

"Durante mucho años, cuando los ingresos excedían a los egresos, el Ejecutivo hacía gastos adicionales, no autorizados en el presupuesto original, y en diciembre del año en cuestión enviaba un proyecto de Decreto de reforma al Presupuesto que se aprobaba por las Cámaras, cubriéndose formalmente la irregularidad. Desde 1960, comenta Sergio Francisco de la Garza, la práctica se discontinuó, en virtud de que los decretos aprobatorios de los respectivos ordenan al Ejecutivo que aplique los excedentes dentro de la nomenclatura establecida por el presupuesto y de acuerdo con la prioridad que les corresponda de los programas que hubieren sido aprobados." <sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Cit. por De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 135.

<sup>58</sup> De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 136.

#### 4) Principio de Universalidad.

El principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene su base constitucional en el artículo 126, que dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior."

#### 5) Principio de no afectación de recursos.

Este principio "tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una "afectación" especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones."<sup>59</sup>

En el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, se encuentra previsto este principio, señalándose que: "Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."

#### 6) Principios de especialidad o de separación de gastos.

Para Fraga "la especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado" y que "la finalidad de esta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones".<sup>60</sup>

Este principio está fundamentado en el Art. 74, fracción IV de la Constitución Federal, "Dicho precepto señala que al

<sup>59</sup> Giuliani Fonrouge, Cit., por De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 137.

<sup>60</sup> Cit. por De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 137.

examinarse la Cuenta Pública debe verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del Presupuesto y las cantidades gastadas, y ya hemos visto que la partida es la autorización más concreta y detallada del gasto público. También resulta de que el citado precepto dispone que no deben haber más que excepcionalmente partidas secretas".<sup>61</sup>

### **3. Adquisiciones.**

#### **3.1. Concepto.**

En principio, pudiera entenderse que adquisición equivale a compra de bienes de cualquier naturaleza, pero para los efectos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las adquisiciones se limitan a bienes muebles.

El ordenamiento de referencia, además, dispone que "entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

"I. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra;

"II. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;

"III. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a

---

<sup>61</sup> De la Garza, Francisco, Op. Cit., p. 136.

Inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble;

"IV La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles; contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles;

"V. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles, y

"VI. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales.

En todos los casos en que esta Ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza; salvo, en este último caso, de los servicios relacionados con la obra pública."

#### **4. Obra Pública.**

##### **4.1. Concepto.**

Para la doctrina francesa obra pública es "el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público y con cargo a un ente público."<sup>62</sup>

Martínez Morales siguiendo esta postura define a la obra pública "como la construcción o mejora de un mueble o inmueble

---

<sup>62</sup> Martínez Morales, Op. Cit., p. 134.

realizada para comodidad o servicio de la sociedad y que pertenece a un ente público.<sup>63</sup>

Serra Rojas señala, por su parte, que la obra pública "es una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general"<sup>64</sup>; agregando que la obra pública con frecuencia se utiliza en el sentido de una obra material, pero que debe precisarse que ésta "no es sólo lo que se crea por primera vez, sino también las modificaciones materiales a los inmuebles, tales como ampliaciones, correcciones o modificaciones de cualquier índole a la obra pública inicial o similares."<sup>65</sup>

Antonio Rayo Villanova estima que por obras públicas se entiende "las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos... "Las obras públicas constituyen un capítulo muy importante del régimen jurídico especial de los servicios públicos. Las obras públicas preceden a los servicios públicos; son su soporte"<sup>66</sup>; y Manuel María Díez indica que el contrato de obra pública "es aquel 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 en las condiciones que fueren establecidas mediante un precio abonar el dueño de la obra, vale decir, el Estado."<sup>67</sup>

La Ley de Obras Públicas establecía que para efectos de la propia ley, se consideraba obra pública todo trabajo que

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Tomo II, p. 538.

<sup>65</sup> Idem., p. 539.

<sup>66</sup> Idem., p. 538.

<sup>67</sup> Ibidem.

tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la ley; y quedaban comprendidos:

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

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

III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, amplía la disposición contenida en la Ley de Obras Públicas, señalando en su artículo 4 que se considera obra pública:

"I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;

"II. 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 éstas 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;

"III. Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

"IV. 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 suelo o en el subsuelo;

"V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

"VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

"VII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

#### 4.2. Clasificación.

Andrés Serra Rojas habla de que las obras públicas pueden clasificarse en:

1. Ordinarias y Extraordinarias.

2. Nacionales e internacionales.

3. Mixtas entre Estado y particulares, "principalmente en aquellas actividades de economía mixta, de asistencia y otras análogas."<sup>68</sup>

Las "ordinarias son las necesarias para la conservación y desarrollo de las ejecutadas; las obras públicas extraordinarias, son las obras de nueva creación, o la transformación de las anteriores, cuando no se trata de mera conservación. Las obras nacionales se desarrollan en los límites del territorio nacional; las obras

---

<sup>68</sup> Idem., p. 543.

públicas internacionales son las que se realizan por convenios entre gobiernos y pueden comprender aspectos internos de las mismas."<sup>69</sup>

Asimismo, el citado autor se refiere a que "las obras públicas son siempre financiadas con cargo al gobierno federal, consiste en ejecutar obras únicamente mediante las partidas normales del Presupuesto. Sin embargo, las obras públicas pueden realizarse con financiamientos extraordinarios, tales como recurrir al crédito a corto o largo plazo, en instituciones privadas o en instituciones públicas. Un elemento valioso de cooperación son los créditos que el Banco de Obras y Servicios Públicos concede a los contratistas, sobre la base de las estimaciones de obra realizada. Los contratistas se someten a un régimen de fideicomiso que les permite contar con mejores elementos."<sup>70</sup>

## **5. Parte Contractual.**

### **5.1. Concepto de Parte.**

Del Latín, pars, partis, porción de un todo. Se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean. Cuando asume la posición activa se le denomina acreedor, y es deudor cuando asume la posición pasiva.

"Ortíz Urquidí (Derecho civil, p. 252) explica que en ambas posiciones pueden existir varias personas con una misma pretensión y todas ellas constituyen una sola parte.

Es preciso diferenciar el concepto de parte y de autor que tienen en común la realización de un acto jurídico y se distinguen en su número. Es decir, cuando un acto jurídico es realizado por una sola persona o por varias, pero con la misma pretensión, a ésta

---

<sup>69</sup> Idem., p. 542.  
<sup>70</sup> Ibidem.

se le conoce como autor y cuando son dos o más personas las que realizan el acto jurídico con pretensiones diferentes se les denomina partes.”<sup>71</sup>

“Al sujeto de la relación jurídica, sea que asuma la posición activa (acreedor) o pasiva en ella (deudor) se le designa con el nombre de parte; es decir, son partes, las personas que adquieren los derechos y las obligaciones que nacen de la relación jurídica.”<sup>72</sup>

Para Emilio Betti “Parte” es quien con el negocio dicta reglas a un interés propio. De donde, si el interés en juego es único e idéntico, la parte será única, aún cuando pueda estar constituida por varias personas. Si, al contrario, los intereses afectados son diferentes y divergentes, se encuentran enfrentadas dos o más partes, aunque tales partes en conflicto puedan ser representadas por una sola persona, como sucede en la figura del llamado “contrato consigo mismo” o “autocontrato”.<sup>73</sup>

## 5.2. Capacidad de las Partes.

La capacidad de las partes es un elemento de validez de cualquier contrato.

“La capacidad de ejercicio para contratar es la aptitud reconocida por la ley en una persona para celebrar por sí misma un contrato. Habrá incapacidad para obrar o de ejercicio a propósito de los contratos, cuando una persona no pueda celebrar por sí misma un contrato, pero esté en aptitud de hacerlo a través de un representante.

La capacidad de contratar es una subespecie de la capacidad de obrar o de la capacidad de ejercicio y consiste en la aptitud

<sup>71</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo IV, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

<sup>72</sup> Galindo Garfías, Ignacio, “Derecho Civil”, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 219.

<sup>73</sup> Betti Emilio, Teoría General del Negocio Jurídico, Citado por Galindo Garfías, Ignacio, Op. Cit.

reconocida por la ley a una persona para estipular por sí el contrato sin necesidad de sustitución o de asistencia de otras personas (Messineo).”<sup>74</sup>

“Como ya antes se señaló, la incapacidad (de ejercicio) en una o en ambas partes que han celebrado un contrato es causa de invalidez de éste (1795-I) y da origen a una acción de nulidad relativa (2228), de la cual, por tanto, no podría valerse cualquier interesado, sino sólo el mismo incapaz (2230), si bien podría convalidarse por confirmación o por prescripción el mencionado contrato (2233, 2236 y 638).”<sup>75</sup>

## **6. Proveedor.**

### **6.1. Concepto.**

El artículo 2 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone en su fracción VII que por proveedor se entenderá:

“La persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamiento o servicios.”

## **7. Contratista.**

### **7.1. Concepto.**

Aunque en un sentido amplio contratista podrían ser todos aquellos que celebran contratos con el Estado, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas limita dicha acepción, al declarar que para los efectos de la ley, contratista es:

“Toda persona que celebre contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas.”

---

<sup>74</sup> Sánchez Medal, Ramón, “De los Contratos Civiles”, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 46.

<sup>75</sup> Idem, p. 47.

## 8. Contrato.

### 8.1. Concepto.

Etimológicamente contrato proviene "del latín *contractus*, la que a su vez deriva de la palabra *contrahere*, y que significa reunir, lograr, concertar."<sup>76</sup>

La noción de contrato varía en función del ámbito nacional en que se encuentre, así el Código Civil Argentino en su artículo 1137 establece que: "Hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos."<sup>77</sup>

En cambio, en el derecho español se dispone que "El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otras u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio."<sup>78</sup>; y para los autores soviéticos V. Serebrovsky y R. Jálfina, el contrato es el acuerdo de dos o más personas sobre el establecimiento, la modificación o la extinción de las relaciones jurídicas civiles."<sup>79</sup>

En la legislación mexicana se distingue entre convenio y contrato. El artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, establece que el primero "es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"; y el 1793 del ordenamiento declara que "los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". De esta manera, el convenio es el género y el contrato, la especie.

---

<sup>76</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 275.

<sup>77</sup> Zamora y Valencia, Miguel Angel, "Contratos Civiles", Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 17.

<sup>78</sup> Idem., p. 18.

<sup>79</sup> Ibidem.

## **9. Concepto de Contrato Administrativo.**

### **9.1. Concepto.**

El logro de los fines del Estado requiere no solamente la actuación de la administración pública como autoridad, sino que requiere de la participación de los particulares. En efecto, el Estado para cubrir las necesidades propias y de la sociedad precisa de bienes y servicios.

En este sentido, afirman Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa:

"El acuerdo de voluntades puede realizarse de dos formas: una, de la misma manera que lo hacen los particulares, en la que ambas partes se colocan en igualdad jurídica y bajo un régimen de derecho privado. La otra, cuando la Administración Pública se coloca frente a su cocontratante en un plano de supra ordenación y sujeta a un régimen de derecho público. En ambos casos se realiza un convenio mediante el acuerdo de las voluntades de las partes respecto de un bien o servicio determinado, dando lugar a los contratos de la administración. A la primera forma contractual se le denomina "contratos civiles de la Administración", y a la segunda "contratos administrativos".<sup>80</sup>

Marcel Waline estima que "el contrato administrativo es el negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para construir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público."<sup>81</sup>

Para Serra Rojas "el contrato administrativo es una obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de las partes es la

<sup>80</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 270.

<sup>81</sup> Cit. por Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 515.

Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa."<sup>82</sup>

Por otro lado, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa declaran que el contrato administrativo es "el acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público."<sup>83</sup>

De lo expuesto, se deduce que los contratos administrativos se caracterizan porque:

"A. Constituyen verdaderos contratos en razón de que son celebrados por acuerdo de voluntades, y que ésta es generadora de derechos y obligaciones.

"B. Una de las partes es siempre un órgano competente de la Administración Pública.

"C. El órgano administrativo lo celebra para satisfacer intereses públicos.

"D. Su régimen jurídico es de derecho público, razón por la cual puede contener cláusulas exorbitantes al derecho privado, aunque el hecho de que no las contenga expresamente no implica que el órgano administrativo no las pueda ejercer, ya que las mismas siempre se hayan presentes por la naturaleza propia del contrato."<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 512.

<sup>83</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 275.

<sup>84</sup> Idem., p. 275 y 276.

## 9.2. Diferencia con los Contratos Civiles.

El maestro Serra Rojas explica que los contratos administrativos se distinguen de los civiles, en tanto que en éstos últimos, la voluntad de las partes es la suprema ley y sus principios son la igualdad de las partes y la autonomía de la voluntad; "en cambio, en los contratos administrativos la situación es diferente: la voluntad de las partes no puede alterar los mandatos de la ley que se aplica directamente, las partes se subordinan a una relación de derecho público preestablecida o principios jurídicos creados ex-profeso para normar esas situaciones, que obedecen a los reclamos del interés público. De aquí cierta precariedad en la relación que se establece, que es de antemano conocida por los que contratan con la administración pública que actúa sin propósito de lucro y sólo trata de asegurar el interés general."<sup>85</sup>

Por su parte, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa se refieren a que los criterios que se utilizan para diferenciar a los contratos administrativos son:

- 1) de los servicios públicos;
- 2) de los fines de utilidad pública; y
- 3) del fin de interés público;
- 4) de las cláusulas exorbitantes;
- 5) legalista;
- 6) el subjetivo;
- 7) de la jurisdicción;
- 8) formal.

---

<sup>85</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 512.

### 9.2.1. Criterio de los Servicios Públicos.<sup>86</sup>

Conforme a esta teoría, son contratos administrativos aquellos que tienen por objeto la ejecución directa de un servicio público.

Esta teoría ha sido atacada en razón de que, en primer lugar, doctrinalmente aún no existe consenso acerca de la extensión del concepto de servicio público, puesto que mientras para algunos en el servicio público se agota toda la actividad administrativa, para otros sólo es una parte de ella, pues además del servicio público, existen las de policía, fomento y gestión económica.

En segundo lugar, de tomar este criterio quedarían fuera del concepto de contratos administrativos otros como el de obras públicas y suministro, que no implican la prestación de servicios públicos.

### 9.2.2. Criterio de la Finalidad de Utilidad

Pública.<sup>87</sup>

Señala que son contratos administrativos, aquellos que celebra la Administración con el propósito de satisfacer un fin de utilidad pública.

Esta postura tampoco es precisa por ser insuficiente para servir de base para la distinción referida, puesto que, como señala María Díez, existen contratos privados en los cuales el fin es la utilidad pública, como acontece en un contrato de arrendamiento de un bien inmueble para que funcione una escuela dedicada a la enseñanza.

<sup>86</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 273.

<sup>87</sup> Idem., p. 274.

### 9.2.3. Criterio de la Finalidad de Interés

#### Público.<sup>88</sup>

Para esta teoría son contratos administrativos aquellos que tienen como finalidad la satisfacción y el logro del interés público.

Este criterio resulta más exacto que los anteriores, en cuanto que el concepto de interés público es más amplio que los de servicio público y utilidad pública, puesto que involucra todas aquellas situaciones que no quedan comprendidas en los restringidos conceptos antes señalados.

Lo anterior tiene como fundamento, que el contrato no es más que una forma para el desarrollo de la actividad administrativa, junto con la reglamentación, el hecho jurídico administrativo, los actos de trámite y el acto administrativo.

Por tanto, siendo la actividad administrativa la expresión a través de la cual el Estado tiende a satisfacer, en forma directa, los intereses públicos, es obvio que los contratos administrativos gozan del tal atributo, pues con ellos se pretende satisfacer ese interés, y, en consecuencia, esta finalidad es la que precisamente establece su naturaleza jurídica, sus consecuencias y efectos.

### 9.2.4. Criterio de las Cláusulas

#### Exorbitantes.<sup>89</sup>

Para esta teoría son contratos administrativos aquellos en que la Administración Pública introduce cláusulas inusuales, que no son admisibles en un contrato de naturaleza civil, a las que se les

---

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Idem., p. 275.

denomina cláusulas exorbitantes al derecho privado, y que en los contratos privados resultarían ilícitas.

Estas cláusulas otorgan ciertos poderes a los órganos administrativos, que los colocan en una posición de superioridad jurídica frente a su cocontratante, relacionados con el acto contractual para que, como lo indica Dromi, "a) adaptarlo a las necesidades públicas, variando dentro de cierto límite las obligaciones del cocontratante (modificación unilateral y mutabilidad del contrato); b) ejecutar el contrato por sí o por un tercero, en caso de incumplimiento o mora del cocontratante, en forma directa, unilateral y por cuenta de éste (ejecución con restitución del cocontratante); y c) dejarlo sin efectos unilateralmente en caso de incumplimiento, cuando las necesidades lo exijan (rescisión contractual)."<sup>90</sup>

Esta teoría ha sido criticada en razón de que la naturaleza del contrato quedaría a voluntad del órgano administrativo al decidir si incluye o no cláusulas exorbitantes al derecho privado. Por otro lado, es indispensable que aun y cuando no se establezcan este tipo de cláusulas en el contrato, si el ordenamiento jurídico confiere facultades a la Administración para ejecutar, interpretar y revocar los contratos, es obvio que los órganos administrativos cuentan con tales poderes, lo cual implica que la existencia de esas cláusulas son una consecuencia del contrato administrativo, pero no la justificación de su naturaleza.

#### 9.2.5. Criterio Legalista.<sup>91</sup>

Para esta teoría son contratos administrativos aquellos que así califique el legislador. Tal criterio ha sido objetado en razón de que la naturaleza de un contrato no deriva de la disposición legal, sino de su contenido.

---

<sup>90</sup> Idem., p. 273.

<sup>91</sup> Ibidem.

#### 9.2.6. Criterio Subjetivo.<sup>92</sup>

Para esta teoría, son contratos administrativos aquellos en los que una de las partes contratantes es un órgano de la Administración Pública.

Tal criterio de distinción ha sido criticado en cuanto que no establece la diferencia entre ambas categorías de contratos, puesto que, de lo que se trata es de identificar en qué casos el contrato celebrado por la Administración tiene la naturaleza de administrativo y cuándo de civil.

#### 9.2.7. Criterio de la Jurisdicción.<sup>93</sup>

Conforme a esta teoría los contratos administrativos son aquellos que en caso de controversia su conocimiento está reservado a los tribunales administrativos. En cambio, serán contratos civiles de la Administración cuando las controversias que genere su celebración, interpretación, ejecución o extinción se ventilen ante los tribunales ordinarios.

Este criterio ha sido objetado en virtud de que, en ese supuesto, la jurisdicción ante la cual habrían de dirimirse las cuestiones litigiosas derivadas del contrato sería una consecuencia de su naturaleza, por lo que primero se tendría que establecer si el contrato es de carácter administrativo o civil, para así determinar cuál sería el Tribunal competente.

#### 9.2.8. Criterio Formal.<sup>94</sup>

Para esta teoría el contrato administrativo es aquél en que para su celebración la Administración Pública debe atender ciertas

---

<sup>92</sup> Idem., p. 271.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Idem., p. 272.

formas especiales, como es la exigencia del procedimiento de licitación, la existencia de las bases o condiciones de contratación, etcétera.

Tal criterio no es idóneo, en cuanto que en el derecho privado los contratos también pueden ser celebrados bajo tales formalidades. Además de que en nuestro sistema jurídico se prevé la posibilidad de que la Administración celebre contratos administrativos bajo la adjudicación directa, en la que no es necesaria la tramitación de licitaciones públicas o privadas.

## CAPITULO III

### LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION DEL ESTADO

#### 1.- Procedimientos de Contratación del Estado.

En virtud de las múltiples necesidades que debe cubrir el Estado, y en razón de que la mayoría de las veces se encuentra imposibilitado para proveer por sí mismo los bienes y servicios necesarios para su adecuado funcionamiento y para la satisfacción de las necesidades colectivas, el Estado realiza con los particulares diversos actos jurídicos, tanto en su carácter de ente público como privado.

Dichos actos, a decir de Serra Rojas, "son en unos casos unilaterales y en otras se recurre a las formas contractuales, que tienen su antecedente en la teoría general de las obligaciones del derecho privado la cual se ha venido adaptando a las nuevas exigencias del interés general, hasta formar un cuerpo de conocimiento "sui generis" que se esfuerza por elaborar su propia teoría."<sup>95</sup>

Lucero Espinosa precisa que, aunque este procedimiento resulta obligatorio, "su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica establecida, en la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevará a cabo de una manera más sencilla. Por ello, dependiendo del régimen jurídico adoptado, la Administración Pública podrá elegir libremente y directamente la persona con la cual contratará o bien carecerá de la libre elección, y tendrá que hacerlo bajo una forma restringida."<sup>96</sup>

Así, se observa que son dos los sistemas utilizados por el Estado para contratar: el de libre elección y el de restricción.

<sup>95</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Tomo II, p. 511

<sup>96</sup> Lucero Espinosa, Manuel, "La Licitación Pública", Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 23.

### 1.1. Sistema de Libre Elección.

El sistema de libre elección "consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar, sin sujetarse a procedimiento especial alguno."<sup>97</sup>

Se considera que ésta es la regla general, en tanto "los sistemas restrictivos sólo operan de manera excepcional, cuando exista una norma jurídica que así lo establezca, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de manera directa y discrecional seleccione a su contratante."<sup>98</sup>

En lo personal no coincido con el criterio de este autor, toda vez que el artículo 134 Constitucional establece: "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución"

---

<sup>97</sup> Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 279.

<sup>98</sup> Ibidem.

De lo antes citado, podemos concluir que la regla general por disposición de nuestro máximo ordenamiento jurídico, es la licitación pública para la contratación de la obra pública y sólo cuando se esté en alguno de los supuestos de excepción que prevé la Ley específica es decir la Ley de Adquisiciones y Obra Pública en sus artículos 81 y 82 y esta circunstancia se justifique en términos de este mismo ordenamiento, se podrá optar por un procedimiento de invitación restringida (adjudicación directa o invitación a cuando menos tres proveedores) para la adjudicación del contrato de obra pública.

#### 1.2. Sistema de Restricción.

Los sistemas de restricción limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su cocontratante, ya que deben realizarla a través de un procedimiento especial.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece.

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos, de acuerdo con Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa son:

1. La Licitación, en sus diferentes tipos: pública, privada, y una tercera, denominada licitación restringida;
2. La contratación directa;
3. El remate o subasta; y
4. El concurso.

## **2. La Licitación Pública.**<sup>99</sup>

### **2.1. Concepto.**

Etimológicamente *licitación* deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de "*licitatio-onis*", que significa "venta en subasta", y desde el punto de vista jurídico, consiste en la acción de licitar, verbo transitivo que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".<sup>100</sup>

Aunque la licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia y oposición de oferentes que tienen interés en que se les adjudique un contrato, es conveniente señalar que constituyen figuras jurídicas de significado diferente.

La licitación, en el campo del derecho administrativo, "es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado."<sup>101</sup>

En consecuencia, tenemos que la licitación presenta las siguientes características:

1. Es un procedimiento, que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
2. Tiene como finalidad la de escoger la persona física o jurídica, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.
3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.

---

<sup>99</sup> Idem., p. 281 a 283.

<sup>100</sup> Idem., p. 281.

<sup>101</sup> Idem., p. 282.

## **2.2. Naturaleza Jurídica.**<sup>102</sup>

En cuanto a la naturaleza jurídica de la licitación, conviene señalar que ésta consiste en un llamado que la Administración Pública hace a los particulares, de manera impersonal, para que le formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación.

Así, Bercaitz señala que de la naturaleza jurídica de la licitación "... derivan dos consecuencias 1) quien se presenta y formula una oferta, debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a su mantenimiento durante el plazo que aquél establezca a las normas que lo rijan; 2) la Administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna de su parte."<sup>103</sup>

En relación con la última consecuencia señalada por Bercaitz, vale la pena acotar que acorde con lo establecido en el Derecho Mexicano, el servidor público responsable de hacer la evaluación de las ofertas debe cumplir con lo establecido para tal efecto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones aplicables, así como ajustarse a los criterios de evaluación establecidos en las bases de la licitación, y sólo ante el incumplimiento de los requisitos señalados en las bases podrá desecharse una oferta sin responsabilidad para el convocante.

## **2.3. Fines de la Licitación.**

La licitación tiene por objetivo principal asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Asimismo, busca que los recursos económicos del Estado se administren con eficiencia, eficacia y honradez.

---

<sup>102</sup> Idem., p. 283.

<sup>103</sup> Ibidem.

#### 2.4. Principios Rectores.

Los principios esenciales o fundamentales que rigen la licitación, señalan Lucero Espinosa y Delgadillo Gutiérrez son: la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción.

##### 2.4.1. Concurrencia.<sup>104</sup>

El principio de concurrencia asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual le permite tener una más amplia selección, y estar en la posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

##### 2.4.2. Igualdad.<sup>105</sup>

La igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes cuando éstos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros.

De esta manera, el principio de igualdad exige que la adjudicación se haga a aquél oferente que, presentando las mejores condiciones para el Estado, se haya ajustado a las bases de la licitación, pues de no ser así la Administración Pública carecería de soporte para comparar las ofertas.

##### 2.4.3. Publicidad.<sup>106</sup>

El principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la licitación

---

<sup>104</sup> Idem., p. 285.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Idem., p. 286.

correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.

Es requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 constitucional.

Por tal motivo, en la licitación pública la publicidad debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento a partir de la convocatoria; sin que ello implique permitir que los licitadores se inmiscuyan en el procedimiento evaluatorio, pues éste es un trámite interno de la administración.

#### 2.4.4. Oposición o contradicción.<sup>107</sup>

El principio de oposición o contradicción, igualmente deriva del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia, frente a las impugnaciones de otros.

El respeto a este principio además de asegurar la garantía de debido proceso, produce una mayor eficiencia de la Administración Pública.

#### 2.5. Fases de la Licitación Pública.<sup>108</sup>

La licitación pública, como todo procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos que se desarrollan dentro de distintas etapas o fases que deben ser cumplidas para llegar a la decisión final. Las fases que integran el procedimiento licitatorio son:

---

<sup>107</sup> Idem., p. 287.

<sup>108</sup> Idem., p. 288 y 289.

1. Autorización presupuestaria;
2. Preparación de las bases o pliego de condiciones;
3. Publicación de la convocatoria;
4. Presentación de ofertas o propuestas;
5. Apertura de ofertas;
6. Admisión de ofertas;
7. Adjudicación, y
8. Perfeccionamiento o formalización del contrato.

### **3. Licitación Privada.**

La Licitación privada, "consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado".<sup>109</sup>

Este tipo de licitación se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados. No obstante, dicha facultad no es absoluta. Se encuentra limitada por los requisitos que se deben cumplir de manera que no implique una invitación indiscriminada a cualquier persona, sino que, por el contrario, la invitación debe recaer en personas que reconocidamente sean consideradas como las más capaces para cumplir con los pedidos o la prestación de servicios o la realización de obras públicas, pues como acertadamente indica

---

<sup>109</sup> Idem., p. 298.

Escola, "la licitación privada no debe ser una oposición entre personas sin aptitud o competencia, sino entre quienes reúnan esas condiciones, para que entre ellas se elija la mejor oferta."<sup>110</sup>

#### **4. Invitación Restringida.**

La licitación restringida es "aquella en la cual sólo pueden intervenir personas, físicas o jurídicas que tengan características o condiciones determinadas previamente por la Administración Pública, verbigracia: idoneidad especial, capacidad productiva mínima, la posesión de determinada maquinaria o procesos de producción, u otras condiciones similares."<sup>111</sup>

#### **5. Subasta Pública.**

Subasta deriva del latín "*sub hasta*" que significa "bajo la lanza", forma que en Roma se realizaban las ventas públicas del botín del enemigo.

La subasta pública tiene como finalidad obtener el mejor precio posible, a diferencia de la licitación que persigue obtener las mejores condiciones, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Si bien, la subasta también se caracteriza por la pluralidad de participantes, y por la publicación de la convocatoria.

Por medio de la subasta pública la Administración Pública actúa como vendedora de bienes que son de su propiedad, como sería el caso de los bienes inmuebles del dominio privado de la

---

<sup>110</sup> Idem., p. 299.

<sup>111</sup> Ibidem.

Federación; o de bienes propiedad de terceros, como los decomisados administrativamente.

## **6. El Concurso.**

La palabra concurso "deriva del latín *concursum*, que significa reunión de hechos, circunstancia o personas. Gramaticalmente las acepciones que se dan a dicho vocablo son: cantidad grande de gente reunida en un mismo lugar. Reunión simultánea de recursos, circunstancias o cosas diferentes. Certamen, etcétera."<sup>112</sup>

En el ambiente jurídico sus acepciones también son diversas, así "en Derecho Civil significa la forma de pago que la ley prevé, a los acreedores de un deudor insolvente. En Derecho Procesal es el juicio universal que promueve un deudor insolvente, o sus acreedores, a fin de adoptar los medios convenientes para lograr el cobro de los adeudos con los bienes del deudor en la parte que esos alcancen. En Derecho Penal significa la concurrencia de dos o más delitos o faltas de un sólo delincuente; etcétera."<sup>113</sup>

En Derecho Administrativo la palabra concurso se refiere al "procedimiento de oposición que se lleva a cabo para elegir el cocontratante de la Administración Pública, atendiendo a la capacidad científica, técnica, cultural o artística de las personas que se presentan a él, a fin de seleccionar a aquellas que tengan la mayor capacidad."<sup>114</sup>

El concurso se distingue de la licitación en cuanto en aquél la selección se apoya en la capacidad intelectual, científica, artística o técnica del participante, sin tomar en cuenta o sin interesar otros aspectos.

---

<sup>112</sup> *Idem.*, p. 302.

<sup>113</sup> *Ibidem.*

<sup>114</sup> *Ibidem.*

## **CAPITULO IV**

### **1.- Marco Legal.**

#### **1.1. Fundamento Constitucional.**

El Derecho Mexicano contiene un conjunto de normas cuyo objeto es regular las actividades jurídicas administrativas del Estado. Sin duda alguna el pilar de ese conjunto de normas está contenido en diversos preceptos de nuestra Carta Magna, siendo de especial importancia el principio de legalidad contenido en el artículo 16 Constitucional del cual se desprende que "... las actuaciones de las autoridades encuentran su límite y apoyo en las leyes, y en general en el ordenamiento jurídico. Así lo ha establecido la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Que ha definido las competencias de los órganos públicos por sus límites, frente a los cuales aparecen las libertades de los individuos".<sup>115</sup>

Los servidores públicos deberán cumplir los objetivos del Estado buscando desde luego la legalidad de sus actos y, además, la eficacia, eficiencia y la transparencia de sus actividades.

En este contexto, los responsables de llevar a cabo los procedimientos de contratación del Estado para alcanzar sus metas deberán circunscribir su actuación a los ordenamientos jurídicos vigentes encabezados por el artículo 134 Constitucional, que a la letra señala:

"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.

---

<sup>115</sup> Régimen Legal Aplicable a las Adquisiciones y Obras Públicas. Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos. Julio de 1994, p. 13.

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

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución". <sup>116</sup>

Del precepto constitucional antes citado se desprenden fundamentalmente las máximas que a continuación se enuncian:

1.- Los recursos federales deberán manejarse con:

Transparencia.

Imparcialidad.

Honradez.

---

<sup>116</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Eficiencia.

Eficacia.

2.- Se establece como regla general la licitación pública para la celebración de contratos de obra pública y servicios de cualquier naturaleza que se lleva a cabo por el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal y en general aquellos que se lleven a cabo con recursos de la Federación.

3.- Las personas que acudan en respuesta a la convocatoria pública deberán presentar proposiciones en sobre cerrado que serán abiertos públicamente.

4.- Se establece la posibilidad de excepción al procedimiento de licitación pública cuando éste no sea el idóneo para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Es importante señalar que del mismo precepto constitucional se desprende que dichas excepciones sólo se podrán dar en el contexto que marquen las leyes, es decir, que las excepciones a la licitación pública se limitan a los supuestos que como tales señala la propia Ley de Adquisiciones y Obra Pública.

Podemos señalar entonces que la obra pública y los servicios relacionados con la obra pública se contratarán a través de licitación pública, y sólo cuando una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal se ubique en alguno(s) de los supuestos de excepción contemplados en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública podrá optar por celebrar el contrato sin agotar el procedimiento de licitación pública, sujetándose a los procedimientos, bases y requisitos que señale la propia ley para contratar en dichos supuestos de excepción.

5.- Finalmente, se establece la responsabilidad de los servidores públicos por la no observancia de lo dispuesto en este

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

precepto constitucional, en términos del Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" del propio ordenamiento constitucional.

1.2 Legislación aplicable.

En la legislación mexicana existen diversos ordenamientos aplicables al régimen de la obra pública, entre los cuales se destacan por su importancia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, desde luego, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Asimismo, en uso de la facultad reglamentaria que le confiere al Ejecutivo Federal la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han expedido disposiciones reglamentarias de trascendental importancia para este estudio como lo son entre otros, el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Por otro lado, en el ámbito de competencia de la administración pública centralizada, se han emitido diversas disposiciones administrativas que son de observancia general para las dependencias y entidades, entre las que podemos citar por su importancia las que a continuación se enlistan:

**RELACION DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE OBRA PUBLICA PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.**

- 1.- Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O.F. 8-01-82, 12-07-82, 14-10-82, 15-10-82, 6-06-83).
- 2.- Aviso para la publicación de las convocatorias para concursos de adquisiciones y obras públicas en el Diario Oficial de la Federación (D.O. 11-02-94).
- 3.- 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 apertura de presentaciones, 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 (D.O. 19-01-94).
- 4.- Oficio-Circular no. 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas (D.O. 08-04-94).
- 5.- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales por las entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 02-05-94).
- 6.- Oficio-Circular mediante el cual se comunican a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal las modificaciones y adiciones hechas a la publicación del 19 de enero de 1994 (D.O. 13-06-94).

- 7.- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales (D.O. 19-08-94).
- 8.- Oficio-Circular mediante el cual se dan a conocer los lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 19-08-94).
- 9.- Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional (D.O. 24-11-94).
- 10.- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 28-12-94).
- 11.- Documentos que ingresen para su publicación en el Diario Oficial de la Federación deberán presentarse en hoja membretada con rúbrica original del funcionario autorizado (D.O. 02-01-95).
- 12.- Aviso a los usuarios comunicándoles los requisitos para publicar sus licitaciones (D.O. 03-01-95).
- 13.- Aviso a los usuarios de esta sección comunicándoles los requisitos para publicar sus licitaciones (D.O. 03-01-95).
- 14.- Aviso al público sobre costos por inserción del Diario Oficial de la Federación (D.O. 09-01-95).
- 15.- Lineamientos para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos durante el ejercicio de 1995 (D.O. 11-01-95).

- 16.- Decreto de promulgación de la convención por la que se suprime el requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros (D.O. 14-08-95).
- 17.- Oficio Circular no. SP/100-429/95 para reforzar 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 y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza (D.O. 14-08-95).
- 18.- Oficio-Circular relativo a la clasificación por objeto del gasto que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 (D.O. 21-09-95).
- 19.- Reglas para la inversión de las reservas de fianzas en vigor y de contingencia de las instituciones de fianzas (D.O. 01-11-95).
- 20.- Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en Moneda Extranjera pagaderas en la República Mexicana (de conformidad con lo establecido en el párrafo 4, del anexo 1001.1c del capítulo X del TLCAN se utilizará como tipo de cambio aplicable en moneda nacional para la conversión de los umbrales, el determinado por el Banco de México para el día 1o. de diciembre de 1995 (D.O. 04-12-95).
- 21.- Oficio-Circular no. SP/100/507/95, dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal (D.O. 06-12-95).
- 22.- Acuerdo que reforma y adiciona al diverso por el que se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la

- participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional (D.O. 08-12-95).
- 23.- Decreto por el que se adicionan y reforman las leyes: General de Deuda Pública; y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 21-12-95).
- 24.- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 (D.O. 22-12-95).
- 25.- Acuerdo mediante el cual se delegan en el titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, las facultades para conocer y resolver sobre los asuntos a que hacen referencia las fracciones V, VII, IX y XII del artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (D.O. 03-01-96).
- 26.- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios relacionados con éstas (D.O. 15-03-96).
- 27.- Oficio circular por el que se requiere a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal el envío de información a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de ejecución de Obra Pública, para efectos de Inspección y Vigilancia (D.O. 13-IX-96).
- 28.- 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 (D.O. 2-X-96).

### 1.2.1. Ley Orgánica de la Administración

#### Pública Federal.

La necesidad de incluir esta Ley como parte del marco legal de la obra pública radica en primer lugar en que en ella se contiene la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, señalando además el ámbito de competencia de cada una de las Secretarías de Estado, determinándose las funciones que sobre la materia realizan las dependencias globalizadoras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En términos del artículo 31 del ordenamiento en análisis, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

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

"VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

"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 Presupuestos 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;**

**"XXI. Opinar, previamente a 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".<sup>117</sup>**

Por lo que hace a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala la competencia de esta dependencia. Para el presente trabajo es importante destacar las siguientes funciones:

**"XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.**

**"XXIV. Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales**

**"XXVI. Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que registrarán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales".<sup>118</sup>**

---

<sup>117</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>118</sup> Ibidem.

### 1.2.2. Ley Federal de las Entidades

#### Paraestatales.

La Administración Pública Federal está conformada por dos partes fundamentales la administración pública centralizada dentro de la cual se encuentran las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal), de éste último vale la pena señalar que su naturaleza ha venido evolucionando con la tendencia a una entidad federativa más.

La otra parte que conforma a la Administración Pública Federal es la paraestatal que, a su vez está integrada de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en relación con el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

En este orden de ideas, podemos señalar que el estado participa en el desarrollo del país como actor directo creando empresas públicas en áreas estratégicas y como actor indirecto fomentando la creación de empresas privadas.

Es así que el Estado Mexicano creó entidades paraestatales como un instrumento para la promoción del desarrollo económico y social.

\*El crecimiento y la evaluación de las entidades paraestatales en México revela importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas nacionales. Su desarrollo corre paralelo al que experimenta el país y sus

características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución." <sup>119</sup>

A lo largo de esta evolución, se ha buscado encontrar la fórmula perfecta que equilibre la vigilancia y control gubernamental y el correcto ejercicio de la autonomía de gestión del sector paraestatal.

En este tenor, se hizo necesario actualizar el sistema jurídico que rige a la administración pública paraestatal, tendiendo a "definir sus relaciones con el gobierno federal, a enmarcar adecuadamente sus aspectos corporativos internos y precisar su régimen financiero y administrativo", <sup>120</sup> expidiéndose la Ley Federal de las Entidades Paraestatales el 16 de julio de 1992.

Es así que con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el legislador buscó la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia, pretendiendo liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que la agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa y enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

La Ley trata de devolver a los órganos de gobierno de las entidades públicas su plenitud de responsabilidades. Para este propósito, radican en el órgano de gobierno de cada entidad las facultades de autorizaciones previas que por ahora se ejercen por múltiples dependencias y cuyos trámites e intervenciones desorbitan y obstaculizan las facultades y eficacia de la dirección y manejo de las entidades. Consecuentemente ubica en el órgano de gobierno, como integrantes obligados, a los representantes gubernamentales, a fin de que asuman además de su competencia en la obligación de pronunciarse

---

<sup>119</sup> Exposición de Motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

<sup>120</sup> Ibidem.

sobre los asuntos de su competencia en este órgano que, de este modo, viene a tener una injerencia fundamental en la adecuada operación y efectividad de la entidad. Consecuentemente, se establecen con mayor claridad las relaciones de las entidades paraestatales con el sector público central.

Se refuerza la autonomía de gestión mediante mecanismos que permitan establecer metas, guiando el desempeño de las entidades paraestatales en la fundamental a través del control de sus resultados y a su evaluación permanente.

Se definen de manera amplia y categórica las responsabilidades del director general de la entidad, comprometiendo su cometido con los grandes objetivos nacionales.

Además de la autonomía de gestión, se pretende fortalecer el papel tutelar de cada coordinadora de sector, al integrarla a la presidencia de cada órgano de gobierno; propósito fundamental pues será quien mejor podrá señalar dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo de cada una de las entidades públicas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo de los programas sectoriales que se definan por el gobierno federal.<sup>121</sup>

En resumen podemos señalar que la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tuvo como objetivos fundamentales:

"A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal.

---

<sup>121</sup> ibidem.

**"B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades."** <sup>122</sup>

Estas facultades del órgano de gobierno se encuentran contenidas con carácter de indelegables en el artículo 58 del ordenamiento en análisis destacando por su importancia para el presente trabajo:

**"II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el presupuesto de egresos anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo.**

**"VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general de la entidad y, en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.**

**"X. Autorizar la creación de comités de apoyo.**

**"XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la**

---

<sup>122</sup> *ibidem*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinadora de Sector".

C) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídica-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del ejecutivo federal, se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponda al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad.

D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por parte del ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la junta de gobierno o al director general, el ejecutivo federal, a través de las dependencias globalizadoras, en los términos que correspondan a cada una de ellas, según sus atribuciones y competencias respectivas suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes; y

E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el ejecutivo federal determine de conformidad con lo establecido en esta Ley y en su Reglamento.

Sin embargo, a más de tres años de su expedición se observa que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no ha alcanzado cabalmente los objetivos para los que fue expedida, al existir otras Leyes, cuyas disposiciones obstaculizan el adecuado cumplimiento del objeto y las metas de las empresas estatales y aún de algunos organismos descentralizados, tal es el caso de Petróleos Mexicanos que

fue creado como un organismo descentralizado, aunque por la naturaleza de su objeto, debe ser tratado como empresa pública, y requiere de un régimen jurídico mas flexible, para optimizar su operación, particularmente en lo que se refiere a los procedimientos de adquisiciones y contratación de obra pública.

### 1.2.3. Ley de Planeación.

Antes de empezar a comentar las disposiciones de la Ley de Planeación que son importantes para el presente estudio, es conveniente detenernos a analizar brevemente el contenido del artículo 26 Constitucional, del cual deriva esta Ley.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinará los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso

de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".<sup>123</sup>

De este precepto constitucional se desprende:

- La organización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

- La participación de los diversos sectores sociales en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

- La obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo para la Administración Pública Federal y su derivación en Programas.

- Las relaciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción y concertación con los particulares, por lo que hace a las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en lo anterior se expide la Ley de Planeación que tiene por objeto establecer:

"I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal:

"II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

---

<sup>123</sup> *Ibidem.*

"III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

"IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley y,

"V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan u los programas. <sup>124</sup>

En su artículo 3o. define al Plan Nacional de Desarrollo como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

En términos de esta Ley la conducción de la planeación nacional es responsabilidad del Ejecutivo Federal.

El artículo 9o. dispone que "las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

---

<sup>124</sup> Ley de Planeación, artículo 3o.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley".<sup>125</sup>

La Ley otorga facultades específicas en materia de planeación democrática a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en términos del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1992, las facultades que en esta materia se otorgaban a la Secretaría de Programación y Presupuesto pasan a ser competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, es importante señalar que la Secretaría de Desarrollo Social también cuenta en términos del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con facultades importantes en materia de planeación regional y programaciones especiales que señale el Ejecutivo Federal.

#### 1.2.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

"La administración pública ha venido introduciendo adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular presupuestos con orientación programática..."<sup>126</sup>

Quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es que ahora se trata a todo el gasto público, tanto por su tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, como por quien lo efectúa, Gobierno Federal y administración paraestatal. Se prevé que las decisiones se tomen dando la participación que corresponde a los

---

<sup>125</sup> Idem., artículo 9o.

<sup>126</sup> Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

interesados, sin perder la ventaja de la unidad en la propia decisión que facilita la coordinación y la congruencia.

Otra modalidad trascendental que contiene es la de sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los representantes de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que les están encomendadas.

Por primera vez se introducen en el proyecto de ley la estipulación de que los presupuestos se formulen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se funden en costos.

Se suprimen el entero y retiro, en la Tesorería de la Federación, de los fondos propios de las entidades paraestatales sujetas al control presupuestal, con lo que se evita una práctica por la administración, de parte de las entidades paraestatales citadas, de información financiera, contable y de otra clase, que se requiera para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances de la consecución de las metas, para retroalimentar la programación y, en general, para conocer a fondo a cada entidad y poder establecer una más estrecha colaboración.

"Por otra parte, se introduce la modalidad de que se puedan aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras y proyectos de gran envergadura, lo que ahora, dada la magnitud de nuestra economía, es bastante frecuente".<sup>127</sup>

Artículo 2o.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto

---

<sup>127</sup> Ibidem.

de responsabilidad patrimonial, que realizan (Diario Oficial del 10 de enero de 1994.):

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. El Departamento del Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Sólo para los efectos de esta Ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.

Artículo 3o.- Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos a que se

refiere el artículo 2o. de este ordenamiento son los que se definen como tales en la Ley.

Artículo 4o.- La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 5o.- Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Artículo 6o.- Las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo orientarán y coordinarán la planeación, programación y presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Las proposiciones de las entidades en los términos de los artículos 17 y 21 de esta Ley se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes cuando proceda. Asimismo, a las Secretarías o Departamentos mencionados les será enviada la información y permitida la práctica de visitas a que se refieren los artículos 37 y 41.

Artículo 7o.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Artículo 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los

presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

#### Aumento o Creación de Partidas.

Artículo 22. A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

#### Del ejercicio del Gasto Público Federal.

Artículo 25. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de

Programación y Presupuesto la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

#### Vigencia del Presupuesto.

Artículo 29. Una vez concluida la vigencia en un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con bases en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe que se refiere el artículo anterior.

#### Contratos de Obras Públicas.

Artículo 30. En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones y de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de éstos al presentar el Proyecto de Presupuestos a la Cámara de Diputados.

#### Garantías.

Artículo 31. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren. El propio Ejecutivo determinará a las excepciones cuando a su juicio estén justificadas.

La Tesorería de la Federación será beneficiada de todas las garantías que otorguen a favor del Gobierno Federal, en los casos de las fracciones I a IV del artículo 2o. de esta Ley, y a ella le corresponderá conservar la documentación respectiva y, en su caso, ejercitar los derechos que correspondan al Gobierno Federal, a cuyo efecto y con la debida oportunidad se le habrán de remitir las informaciones y documentos necesarios.

#### 1.2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Esta Ley es importante dentro de la regulación aplicable a la obra pública, en tanto el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone que "las dependencias y entidades estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios del impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. Los proyectos deberán contener las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieran deteriorarse.

#### 1.2.6. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993 y reformada y adicionada por Decreto publicado en el mencionado instrumento de difusión oficial el 5 de agosto de 1994, reuniendo en un solo cuerpo legislativo las disposiciones aplicables a las adquisiciones, servicios y obra pública que contrata el Gobierno Federal. Establece el marco jurídico para que las operaciones que en materia de obra pública lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se realicen con nuevos criterios de eficacia y eficiencia, para lo cual se establecen normas que promueven la simplificación administrativa, así como otras tendientes a

fortalecer los aspectos presupuestales, introduciendo nuevos esquemas para una mejor administración de las obras públicas.<sup>128</sup>

Dentro de las reformas relevantes a la obra pública que contiene la Ley objeto de estudio, se encuentran las siguientes:

- La disposición de que sólo podrá pactarse cláusula arbitral en los contratos, cuando así lo determine la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general.

- La prohibición expresa de llevar a cabo negociaciones en relación con las condiciones contenidas en las bases, así como en las proposiciones presentadas por los contratistas.

- El señalamiento de que los requisitos de participación serán los mismos tanto para nacionales como para extranjeros, en especial por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; plazo para la ejecución de los trabajos; normalización; forma y plazo de pago; penas convencionales, anticipos y garantías.

- La determinación de que las dependencias y entidades deberán optar, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de bienes y servicios de procedencia nacional, siempre que con ello no se contravengan las disposiciones de los tratados internacionales.

- Tanto en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, como en obra pública, se establece que el acto de presentación y apertura de proposiciones se realizará en dos etapas: en la primera, se abre y evalúa el sobre que

---

<sup>128</sup> Oficio-Circular No. 13 de fecha 23 de diciembre de 1993, expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

contenga la parte técnica y, en la segunda etapa, se procede a la apertura y evaluación de la parte económica exclusivamente de aquellas ofertas que hubiesen cumplido la totalidad de los requisitos técnicos; finalmente, en junta pública, se da a conocer el fallo de la licitación.

- Se establecen las declaraciones y estipulaciones mínimas que los contratos de obra pública deberán contener.

- Se permite pactar procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, podrán resolver controversias sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo, a fin de proveer la solución expedita de asuntos de esta índole en beneficio del Gobierno Federal y de los particulares.

- Con el propósito de alentar la competitividad y desarrollo de las industrias involucradas, se prevé la posibilidad de que las dependencias y entidades permitan, en los concursos de obras públicas, la presentación de proposiciones conjuntas por diversas empresas, sin necesidad de constituir una nueva sociedad. Al respecto, las dependencias y entidades cuidarán que en los contratos se precise la forma en que cada empresa cumplirá sus obligaciones.

- Se establece que la dependencia o entidad deberá poner a disposición del contratista el inmueble en que deba llevarse a cabo la obra, a fin de que la misma se inicie en la fecha señalada; en caso de incumplimiento, la dependencia o entidad prorrogará en igual plazo la fecha originalmente pactada para la terminación de los trabajos, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 65.

- Se señala que las estimaciones de trabajos efectuados deben presentarse por periodos mensuales, las cuales deberán ser cubiertas por las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, dentro de un plazo máximo de treinta días naturales, a partir de que las reciba el residente de supervisión de la obra.

- Se prevé que el procedimiento para llevar a cabo el ajuste de costos deberá pactarse en el contrato respectivo.

- Además de la suspensión y rescisión administrativa de los contratos de obra pública, se prevé la terminación anticipada de los mismos.

Asimismo, se señala que en los casos de suspensión o rescisión por causas imputables a la dependencia o entidad, ésta cubrirá los trabajos ejecutados y los gastos no recuperables; lo que también será aplicable tratándose de la terminación anticipada del contrato por razones de interés general. Cabe señalar que los gastos no recuperables sólo se pagarán cuando sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

- En el caso de rescisión por causas imputables al contratista, la dependencia o entidad hará efectivas las garantías, hasta que se lleve a cabo el finiquito correspondiente. De igual forma, se establece que el contratista podrá suspender la obra por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten su continuación. En estos supuestos se podrá solicitar la terminación anticipada del contrato a la dependencia o entidad.

- Como una forma de dar alternativas para responder de los defectos o vicios ocultos que se presenten con motivo de la ejecución de las obras públicas, el artículo 75 establece que los contratistas podrán optar, respecto del monto total ejercido de la obra, por constituir fianza por un diez por ciento; presentar una carta de crédito por un cinco por ciento, o bien, aportar en fideicomiso recursos líquidos por un cinco por ciento.

- Por lo que hace a las excepciones de licitación pública, se prevén dos procedimientos (genéricamente denominados de invitación restringida): por invitación a cuando menos tres contratistas o

por adjudicación directa. Es importante mencionar que la ley establece que, de manera preferente, deberá seguirse el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, y sólo cuando ello no sea posible, se podrá adjudicar directamente.

- Otra previsión importante de la ley, que propiciará mejor programación y coadyuvará a dar más transparencia a las operaciones, es la que fija un límite máximo para las operaciones que, en razón de los montos, podrán exceptuarse de la licitación pública. Este límite, por regla general, será del 20 por ciento de su presupuesto autorizado y podrá ampliarse con la autorización indelegable del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad. Cabe señalar que, los montos fijados para estos efectos en el Presupuesto de Egresos de la Federación fueron revisados a fin de facilitar su aplicación respecto a los umbrales establecidos en el Tratado de Libre Comercio, y evitar confusiones en los servidores públicos encargados de determinar las operaciones que estarán exceptuadas de licitación pública.

- En materia de infracciones y sanciones, se incrementaron los montos de éstas últimas para los contratistas incumplidos, así como para cualquier persona que infrinja la Ley; se incorporaron nuevos supuestos para impedir la participación de contratistas incumplidos; y se establece la posibilidad de que la SECOGEF (ahora SECODAM), suspenda la ejecución de la obra, cuando se haya infringido la ley.

- Se prevé la inconformidad que podrán presentar los contratistas por actos que contravengan la ley. Al respecto, es necesario destacar dos nuevos supuestos:

1.- Las inconformidades exclusivamente podrán presentarse ante la SECOGEF (ahora SECODAM), sin perjuicio de que los contratistas intenten la solución a sus diferencias con la dependencia o

entidad de que se trate, a través de la figura de manifestación de irregularidades.

2.- Se ampliaron los supuestos por los cuales se podrán presentar inconformidades, al establecerse que podrá interponerse por cualquier acto que contravenga la ley.

- Para garantizar el derecho de las dependencias, entidades y particulares, de combatir las resoluciones que dicten las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, se mantiene el recurso de revocación, destacando la posibilidad de que puedan suspenderse los actos impugnados, siempre que se otorgue fianza (la que también podrá quedar sin efectos en caso de que se otorgue contrafianza.)

## **2. Por Licitación Pública.**

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas contempla los siguientes procedimientos para la contratación de obra pública:

- a) Licitación Pública.
- b) Invitación restringida, que comprende:
  - La invitación a cuando menos tres proveedores.
  - La adjudicación directa.

Señalando que por regla general los contratos se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatorias públicas.

A continuación se analizarán las diferentes etapas del procedimiento de contratación a través de licitación pública.

De acuerdo con el artículo 31 apartado B de la Ley de la materia las licitaciones públicas podrán ser:

"...B. Tratándose de obras públicas: nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; o, internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.

Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en Tratados; cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o 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; o bien, cuando ello sea obligatorio en

adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un Tratado o ese país no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas o a los bienes y servicios mexicanos.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los Tratados."

#### 2.1. La Convocatoria.

Para que las dependencias y entidades puedan convocar es necesario que cuenten con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado; en la partida correspondiente.

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

Tratándose de obra pública, además se requerirá contar con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro.

Los servidores públicos que autoricen actos en contravención a lo dispuesto en este artículo, se harán acreedores a las sanciones que resulten aplicables."<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, artículo 29.

Los requisitos de la convocatoria para la licitación pública para adjudicar un contrato de obra pública están contenidos en el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública que a la letra señala:

" Artículo 32.- Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, y contendrán:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;
- III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y
- IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; si se realizará bajo la cobertura de

algún Tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.

B. En materia de obra pública, además contendrán:

I. La descripción general de la obra el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de la obra;

II. La fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos;

III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados;

IV. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos, y

V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato."

En relación con el primer párrafo del artículo antes citado, el artículo cuarto transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone que:

" A partir del 1o. de enero de 1995, las convocatorias a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, serán publicadas, exclusivamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutado la obra."

Por lo que hace a las modificaciones a las convocatorias el artículo 35 señala en su fracción I que:

" I. Tratándose de la convocatoria, las modificaciones se hagan del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación..."

Estas modificaciones al igual que las de las bases, deberán hacerse cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones; no deberán tener por objeto limitar el número de participantes y no podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de las obras o servicios convocados originalmente, o bien su adición.

#### 2.2. Preparación de las Bases.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone en su artículo 33 que: "Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, y contendrán, como mínimo, lo siguiente:

"I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

"II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;

**"III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;**

**"IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;**

**"V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores o contratistas, podrán ser negociadas, y**

**"VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes."**

**Asimismo, dicho precepto señala que para obra pública contendrán además:**

**"I. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo; y, relación de conceptos de trabajo, de los cuales deberán presentar análisis y relación de costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores;**

**"II. Relación de materiales y equipo de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante;**

**"III. Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal;**

"IV. Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos que deberán cumplir los interesados;

"V. Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato;

"VI. Datos sobre la garantía de seriedad en la proposición; porcentajes, formas y términos del o los anticipos que se concedan; y, procedimiento de ajuste de costos;

"VII. Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que se deberá llevar a cabo dentro de un plazo no menor de diez días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria, ni menor de siete días naturales anteriores a la fecha y hora del acto de presentación y apertura de proposiciones;

"VIII. Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse;

"IX. Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara que le corresponda;

"X. Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación;

"XI. Modelo de contrato, y

"XII. Condiciones de precio y, tratándose de contratos celebrados a precio alzado, las condiciones de pago."

Los requisitos que contengan las bases de la licitación deberán ser los mismos para todos los participantes, independientemente de que se trate de una licitación pública nacional o internacional. En este sentido se debe tener especial cuidado con lo que se refiere a tiempo de entrega; plazos para la ejecución de los trabajos;

normalización, forma y plazo de pago; penas convencionales; anticipos y garantías.

Seguramente, el legislador marca un particular interés en los conceptos enunciados en el párrafo anterior, debido a que la desigualdad en su aplicación es fuente importante de inconformidades en términos del artículo 95 de la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Cuando las obras públicas son financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, los requisitos para la licitación, incluyendo las bases, serán establecidos por la Secretaría.

Las dependencias y entidades no podrán exigir en las bases ni en la convocatoria requisitos adicionales a los establecidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Por lo que hace a la posibilidad de modificar las bases, el artículo 35 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que:

"Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, siempre que:

"II. En el caso de las bases de la licitación, se publique un aviso a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, a fin de que los interesados concurren, en su caso, ante la propia dependencia o entidad para conocer, de manera específica, la o las modificaciones respectivas.

"No será necesario hacer la publicación del aviso a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, siempre que, a más tardar en el plazo señalado en este artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación.

"Las modificaciones de que trata este artículo no podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de los bienes, obras o servicios convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos."

Es común que los servidores públicos responsables de llevar a cabo el procedimiento de adjudicación de la obra, realicen alguna modificación a las bases de la licitación durante las juntas de aclaración y no tomen la precaución de remitir copia del acta correspondiente a las personas que habiendo comprado las bases no asisten a la junta de aclaración, lo cual además de constituir una violación a lo que establece la ley puede generar inconformidades.

## **2.3. Presentación de Ofertas.**

### **2.3.1. Requisitos.**

Al respecto el artículo 34 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala:

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

El plazo para la presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que, por razones de urgencia justificadas y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Asimismo, el artículo 36 del citado ordenamiento dispone que:

"En las licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas."

La ley en comento señala en su artículo 41 una serie de supuestos en los cuales las dependencias deberán abstenerse de recibir propuestas de las personas físicas o morales que a continuación se señalan:

1. Aquellas en que el servidor público que intervenga en cualquier forma en la adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas 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 contado a partir de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante durante 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 de 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 que resulte 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 cuenta la Contraloría, hayan celebrado contratos en contravención a lo 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 a las 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 sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, 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 o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación de la adjudicación del contrato de la misma obra;

XI.Las que por sí 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 ley.

#### 2.3.2. Garantías.

En términos del artículo 38 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, quienes participen en licitaciones deberán garantizar la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública.

La convocatoria conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquel a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor o contratista constituye la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente.

#### 2.4. Apertura de Ofertas.

La apertura de ofertas o proposiciones se lleva a cabo mediante el acto denominado " de presentación y apertura de proposiciones", el cual se realiza en dos etapas en términos del artículo 58 de la Ley de la materia.

##### 2.4.1. Primera Etapa.

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

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

"Se levantará acta de la primera etapa, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma;"<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Ley de Adquisiciones y Obras Públicas art. 58 fr. I, II y III.

#### 2.4.2. Segunda Etapa.

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

" 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; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma." <sup>131</sup>

Como se puede observar, el hecho de que se solicite a los licitantes la presentación de las ofertas en dos sobres cerrados, uno que contenga la propuesta técnica y otro la propuesta económica, tiene como finalidad primordial que el servidor público responsable de llevar a cabo las evaluaciones no se encuentre presionado al tener que desechar alguna de las propuestas que aún cuando puede ofrecer el precio más bajo, no cumple cabalmente con los aspectos técnicos. Esto sucedía con gran frecuencia al amparo de la legislación anterior que no contemplaba dos etapas para la apertura de ofertas, optando el encargado de la evaluación por la propuesta de precio más bajo, aún cuando no necesariamente se garantizaran a la dependencia o entidad desde el punto de vista técnico, las mejores condiciones en cuando a calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Este tipo de eventualidades no permitía por tanto que las contrataciones se llevaran a cabo acorde al espíritu del artículo 134 constitucional, esto es, asegurando las mejores condiciones para el Estado.

---

<sup>131</sup> Idem., art. 58, fr. IV, V y VI.

## **2.5. Evaluación de las Ofertas.**

Conforme al artículo 59 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas las dependencias y entidades en la evaluación de las ofertas o proposiciones deberán verificar que éstas incluyan:

- La información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación;
- Que el programa de ejecución sea factible de realizar, dentro del plazo solicitado, con los recursos considerados por el licitante, y
- Que las características, especificaciones y calidad de los materiales sean de las requeridas por la convocante.

Además verificarán el debido análisis, cálculo e integración de los precios unitarios de las propuestas conforme a las disposiciones que expide la Secretaría.

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

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo." <sup>132</sup>

Aquí vale la pena retomar el comentario que se hizo en el punto relativo a la "Apertura de Ofertas", toda vez que el texto de la

---

<sup>132</sup> Idem., artículo 59 párrafos tercero y cuarto.

Ley vigente es claro en cuanto a que en el criterio de evaluación debe predominar en primer lugar el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas (correcto análisis de precios unitarios, financiamientos, etc.) y sólo una vez que éstas están satisfechas, se elegirá de entre las propuestas que cubren dichas condiciones, aquella que ofrezca, el precio más bajo.

Finalmente por lo que hace a las evaluaciones, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, contempla la posibilidad de declarar desierta una licitación al señalar que:

"Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando a su juicio las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una convocatoria." <sup>133</sup>

El problema que se presenta aquí es que, en muchas ocasiones, el criterio que se utiliza por parte de la convocante para determinar la no aceptación de los precios es un tanto discrecional.

## 2.6. Fallo y Adjudicación del Contrato.

Una vez hechas las evaluaciones, la convocante debe emitir un dictamen, al respecto la ley de la materia señala:

"Las dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas." <sup>134</sup>

El dictamen aún cuando no se entrega a los participantes (únicamente se integra al expediente de la licitación), debe contener todos los elementos de análisis necesarios para que

---

<sup>133</sup> Idem., artículo 80.

<sup>134</sup> Idem artículo 59.

efectivamente sirva como fundamento para el fallo, el cual si se debe notificar a los participantes. Asimismo el dictamen es un elemento esencial para el caso de que algunos de los licitantes se inconformen contra el fallo.

Como ya antes se indicó, la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación se señalará en la segunda etapa del acta de presentación y apertura de proposiciones. La fecha del fallo "...deberá estar comprendida dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de cuarenta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente..."<sup>135</sup>

El fallo de la licitación se puede dar a conocer por alguno de los siguientes medios:

a) Junta pública a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones.

b) En sustitución de la junta pública se puede comunicar el fallo por escrito a cada uno de los licitantes.

En el acto del fallo, o en su caso, adjunta a la comunicación por la cual éste se notifique, la convocante proporcionará por escrito a las licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no fue elegida, si es éste el caso.

La Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, autoridad competente para resolver inconformidades interpuestas por posibles violaciones a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ha sostenido que

---

<sup>135</sup> Idem., artículo 58 fracción V.

el fallo que emita la Convocante requiere estar debidamente fundado y motivado, como es el caso de todo acto administrativo, para poderse refutar como legalmente válido.

A continuación me permito transcribir el fragmento de una resolución de dicha dependencia que abunda sobre el particular:

"Respecto del fallo que se emita, cabe mencionar que no basta el señalar algún fundamento si éste no se encuentra debidamente relacionado con los hechos aducidos, así se tiene que tal fallo carece de la debida fundamentación y motivación legal, ya que únicamente se limita a señalar que la oferta de la ahora inconforme, "es inaceptable económicamente", sin hacer mención, ni aún superficialmente, de algún elemento de juicio derivado del dictamen que debió haber servido como base para dicho fallo y sin señalar con precisión cuales fueron las razones concretas, circunstancias particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión de dicho fallo, es decir, que es insuficiente indicar que una propuesta "no es aceptable", para proceder a declarar desierto un procedimiento licitatorio, máxime que este proceder no es susceptible de acogerse a algún caso de excepción, previamente contemplado en la normatividad que rige la materia, desprendiéndose de lo anterior, que tal actuación adolece de los elementos necesarios que permitan válidamente sustentar la determinación descrita, con los que pudiere en su caso, contar la convocante para emitir el fallo al que nos hemos venido refiriendo, en concordancia con los artículos 45, fracciones V y VI, y 46 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, para que dicho acto se encontrare estrictamente apegado a la normatividad vigente en la materia." <sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Resolución emitida mediante Oficio No. 115.6.0641/95.2712 de la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el caso de que se opte por la junta pública, se deberá levantar acta que firmarán los participantes a los que se entregue copia de la misma.

"...Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95." <sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Idem., artículo 59.

### **3.- Por Invitación Restringida.**

Acorde a lo establecido en el artículo 134 Constitucional en cuanto a que "las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado", la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece los casos en que podrá exceptuarse del procedimiento de licitación pública las adquisiciones y la contratación de obra pública.

En este orden de ideas el artículo 80 del citado ordenamiento establece que:

"En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 81 y 82, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida..."

Al respecto el artículo 28 dispone que:

"Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:"

"B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

- I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y
- II. La adjudicación directa".

De lo anterior se desprende que la excepción a la licitación pública tiene dos vertientes: la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres contratistas.

Sobre el particular el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone en su penúltimo párrafo que:

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

Asimismo, la Ley establece dos esquemas para contratar obra pública mediante el procedimiento de invitación restringida.

a) Por Monto. Con fundamento en el artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y 55 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1996.

"ARTICULO 82. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, o por adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

"...La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizados, tratándose de obra pública, del veinte por ciento de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal.

"...En casos excepcionales, las operaciones previstas en este artículo podrán exceder el porcentaje indicado, siempre que las mismas sean aprobadas previamente, de manera indelegable y bajo su estricta responsabilidad, por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad, y que sean registradas detalladamente en el informe a que se refiere el artículo 80.

"...En materia de obra pública, la autorización del titular de la dependencia o entidad será específica para cada obra.

"...Los montos previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y en el del gobierno del Distrito Federal para adquisiciones, arrendamientos y servicios, serán aplicables a los contratos de servicios relacionados con la obra pública."

b) Con base en alguno de los supuestos que establece el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

ARTICULO 81. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

- I. 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;

II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad; la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;

III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y

IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes.

B. En materia de obra pública, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

I. 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;

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

III. 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 para el Gobierno Federal.

A continuación se integra algunos diagramas que buscamos esquematizar los procedimientos de contratación de la obra pública.

ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DEL PROCESO DE OBRA PÚBLICA CONFORME A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

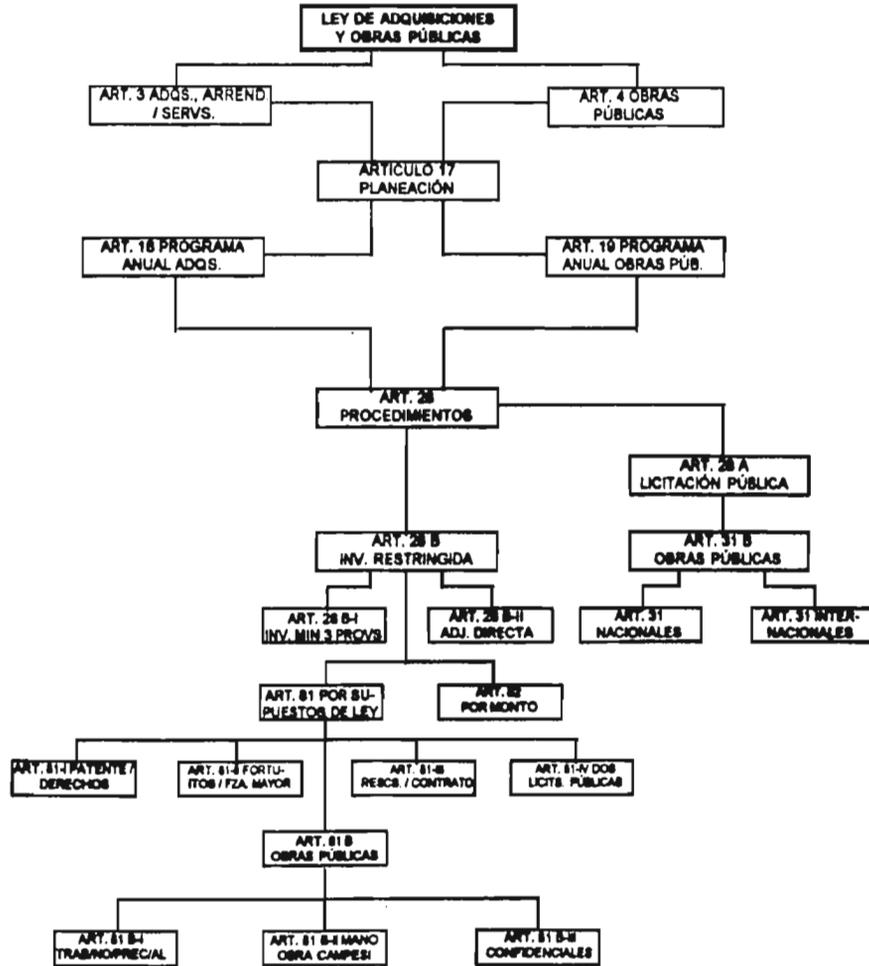
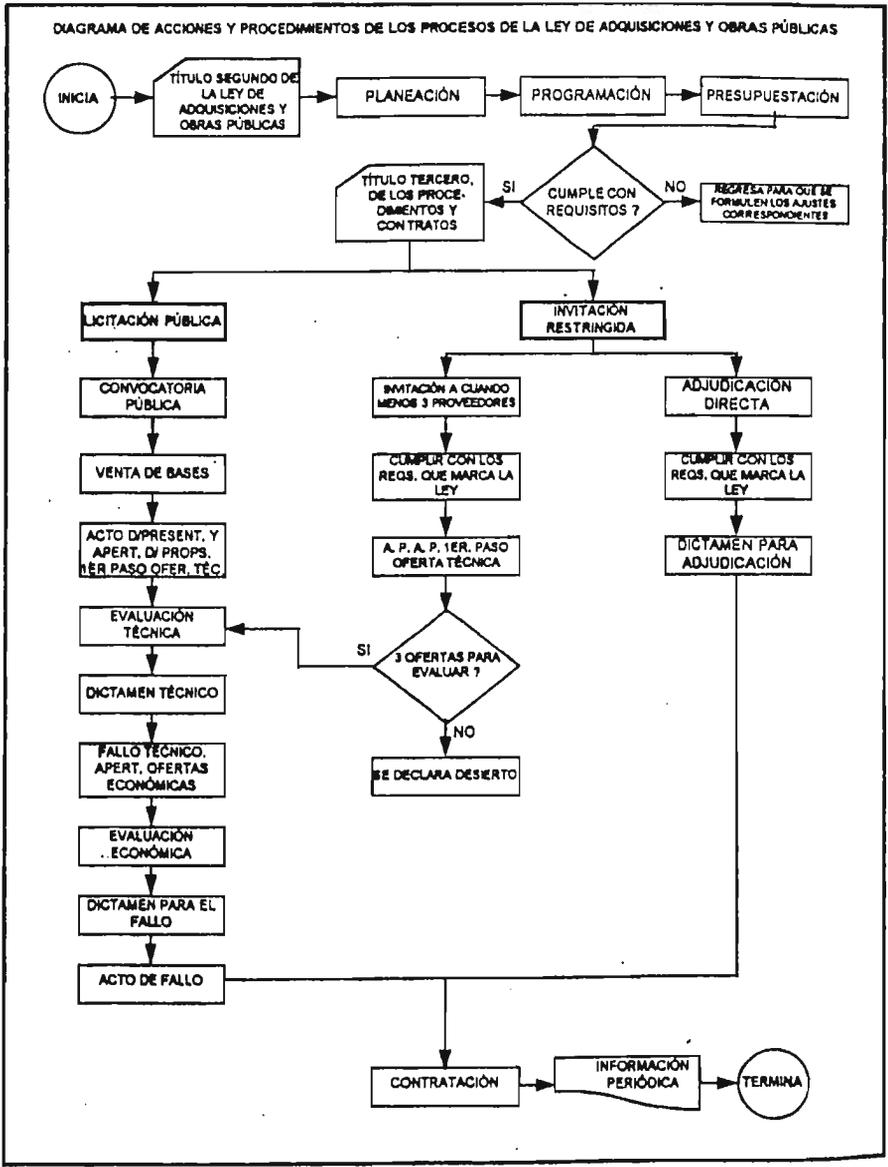
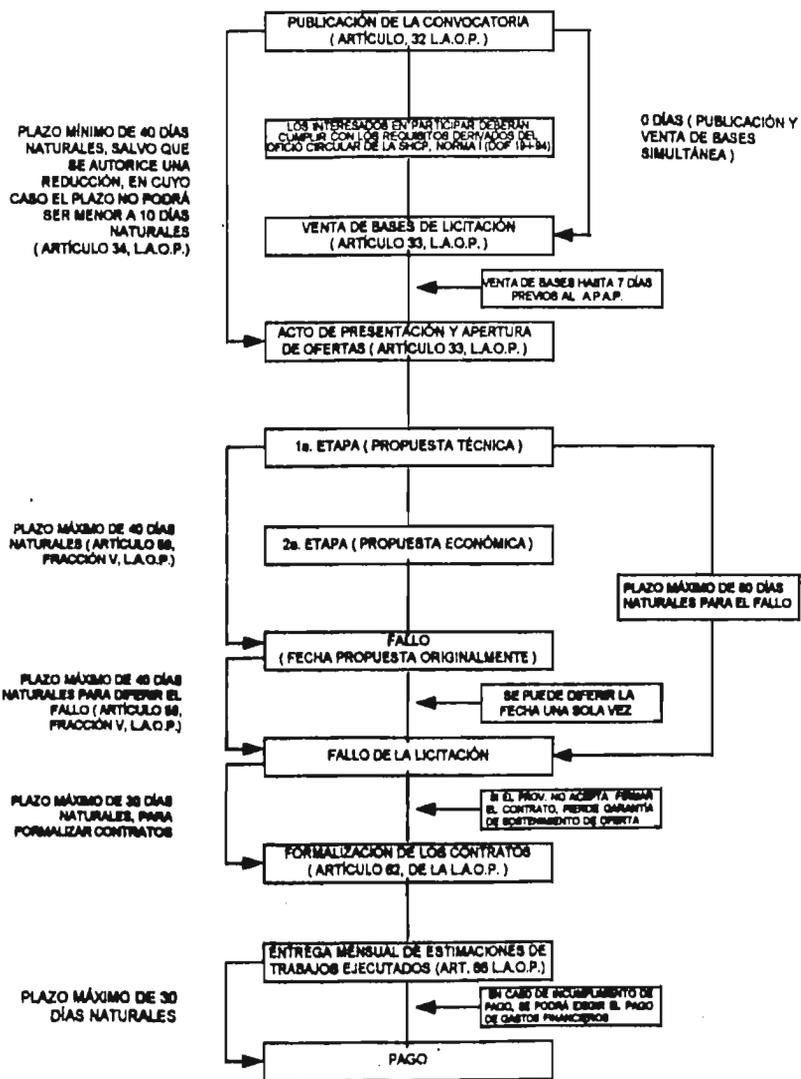


DIAGRAMA DE ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS



**PLAZOS DE LEY PARA EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA DE OBRA**



#### **4. En el marco de los Tratados de Libre Comercio firmados por México.**

Además del Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá, el Ejecutivo Federal durante 1994 realizó negociaciones con diversos países de América Latina con el propósito directo de formalizar de igual manera, tratados de esta índole.

Tal es el caso de Costa Rica, Colombia y Venezuela, Bolivia, Nicaragua y el llamado Triángulo de Centroamérica integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador. Cabe mencionar que, con Chile ya se tiene un Acuerdo de Complementación Económica en el que se pretende añadir un capítulo de compras gubernamentales.

Las negociaciones con Costa Rica, Colombia y Venezuela cristalizaron en dos Tratados de Libre Comercio, los cuales, una vez ratificados formalmente por la Cámara de Senadores, entraron en vigor el 1º de enero de 1995.

Lo mismo ocurrió con las negociaciones celebradas con Bolivia. El correspondiente Tratado de Libre Comercio entró en vigor el 1º de enero de 1995.

En cuanto a Nicaragua y los países que conforman el Triángulo de Centroamérica, las negociaciones continúan su curso y se espera que los respectivos Tratados de Libre Comercio sean suscritos y aprobados con posterioridad.

Idéntico estado guardan las negociaciones del capítulo de Compras Gubernamentales con Chile. Sin embargo, en vista del pronunciamiento oficial hecho en la Cumbre de las Américas, es evidente que las negociaciones con ese país de América del Sur tendrán que darse en el contexto de su eventual incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Así, es de esperarse que durante el presente año y en los subsecuentes, una buena parte de las contrataciones de bienes, servicios y obras públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pueden quedar comprendidas dentro del ámbito de aplicación de tratados de esta naturaleza.

A continuación se realizará el análisis comparativo del régimen de las compras gubernamentales en los tratados de libre comercio que ya fueron suscritos y ratificados por nuestro país, esto es, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Tratado de Libre Comercio México - Costa Rica, el Tratado de Libre Comercio México - Colombia - Venezuela, también conocido como Tratado del Grupo de los Tres y el Tratado de Libre Comercio México - Bolivia.

#### 4.1. Definiciones.

##### 4.1.1. Tratado.

De acuerdo con la fracción I del artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se entenderá por "**Tratado**": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

#### 4.1.2. Obra Pública.

Para los efectos de interpretación, el concepto de **Obra Pública** se menciona dentro de los Tratados de Libre Comercio como parte de los **Servicios de Construcción**, a los que define como "un contrato para la realización por cualquier medio de obra civil o edificación señalado en el apéndice 1001.1b-3-A". En el apéndice citado, se indica que por estos servicios se entiende:

"Trabajo de preedificación: nueva construcción y reparación, alteración, restauración y trabajo de mantenimiento a construcciones residenciales, construcciones no residenciales o trabajos de ingeniería civil. Este trabajo puede ser llevado a cabo por contratistas generales que realicen el trabajo de construcción en su totalidad para el dueño del proyecto, por cuenta propia o por subcontratación de alguna parte de la obra de construcción para contratistas especializados, vgr., en instalación de obras donde el valor de la obra realizada por el subcontratista se convierte en parte de la obra del contratista principal. Los productos clasificados son servicios que son esenciales en el proceso de producción de los diferentes tipos de construcciones."

La clasificación a que se hace referencia, se encuentra detallada en los apartados de cada uno de los Tratados de Libre Comercio.

#### 4.1.3. Proyecto Llave en Mano o Proyecto Integrado Mayor.

Para los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte un **proyecto llave en mano o proyecto integrado mayor** significa, un proyecto de construcción, suministro o instalación emprendido por una persona de conformidad con el derecho otorgado por una entidad, respecto al cual:

- El contratista principal tiene la facultad de seleccionar a los contratistas generales o subcontratistas;

- Ni el Gobierno de México ni sus entidades fondean el proyecto;

- La persona asume el riesgo asociado con la no realización;

y

- La instalación será operada por una entidad o a través de un contrato de compra de esa misma entidad.

Cabe hacer notar que el concepto **llave en mano** que tradicionalmente se venía empleando en la administración pública, actualmente equivale a los **proyectos integrales** a que se hace referencia en el artículo 4 fracción III de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y que comprenden desde el diseño de la obra, hasta su terminación total, siendo esto diferente al actual concepto de proyecto llave en mano o proyecto integrado mayor definido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

#### 4.2. Promulgación de los Tratados de Libre

##### Comercio.

#### 1. **TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1993.

#### 2. **TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - BOLIVIA**

Este Tratado fue promulgado el 28 de diciembre de 1994.

#### 3. **TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - COSTA RICA**

El Decreto de promulgación de este Tratado Internacional fue publicado el 21 de junio de 1994.

#### 4. **TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - COLOMBIA - VENEZUELA**

Este Tratado fue ratificado por el Senado de la República según el Decreto publicado el 16 de diciembre de 1994.

**4.3. Ubicación del Capítulo de Compras Gubernamentales en cada Tratado.**

**1. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

El Capítulo de Compras Gubernamentales de este Tratado corresponde al número X del mismo.

**2. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - BOLIVIA**

Dicho capítulo aparece con el número XIV en el Tratado con Bolivia.

**3. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - COSTA RICA**

El rubro que nos ocupa tiene asignado el número XII.

**4. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO - COLOMBIA - VENEZUELA**

En este tratado las Compras Gubernamentales están reguladas en el capítulo XV.

**4.4. Cobertura Relativa a los Servicios de Construcción.**

**4.4.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

a) El Capítulo X de este Tratado es aplicable a las operaciones de compra, arrendamiento, arrendamiento financiero y alquiler, con o sin opción de compra, de los bienes, servicios y servicios de construcción, que realicen las dependencias y entidades gubernamentales consignadas en los anexos 1001.1a-1 y 1001.1a-2.

b) Los servicios de construcción, sólo se rigen por las normas de la zona de libre comercio y las contrataciones contempladas en el apéndice 1001.1b-3-A.

**4.4.2. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.**

a) El Capítulo XIV es aplicable a las contrataciones de bienes, servicios y servicios de construcción, que lleven a cabo las dependencias y entidades gubernamentales mencionadas en los anexos 1, 2 y 3 del artículo 14-02.

b) En lo que a los servicios de construcción se refiere, de modo similar a lo previsto en el tratado de Libre Comercio de América del Norte, solamente se observarán las reglas del Tratado cuando se trate de obras listadas en el apéndice del anexo 6 al artículo 14-02, el cual sigue la metodología adoptada por las Naciones Unidas en la División 51 del Central Product Classification ("CPC").

**4.4.3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.**

a) Este Tratado cubre las contrataciones de bienes, servicios y servicios de construcción que efectúen las dependencias y entidades gubernamentales listadas en los anexos 1, 2 y 3 del artículo 12-02, dentro de las cuales se incluyen algunas provincias de Costa Rica.

b) En concordancia con los artículos 5 y 6 del artículo 12-02, el Capítulo XII de este tratado se aplicará a los servicios y a los servicios de construcción a partir del momento en que las partes elaboren sus listas de reservas, de conformidad con el Capítulo IX del propio Tratado, situación que a la fecha no se ha dado.

**4.4.4. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia y la República de Venezuela.**

a) En lo que a los servicios de construcción se refiere, de modo similar a lo previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, solamente se observarán las reglas del Tratado con Colombia y Venezuela cuando se trate de obras listadas en el apéndice del anexo 5, el cual sigue la metodología aceptada por las Naciones Unidas en la División 51 del Central Product Classification ("CPC").

**4.5. Proyectos Integrados Mayores o Llave en mano.**

**4.5.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

a) En relación a los llamados proyectos integrados mayores o paquetes llave en mano, nuestro país se reservó el derecho de

establecer requisitos de contenido local del 40% para proyectos intensivos en mano de obra y del 25% para los intensivos en capital.

b) Para efectos del Tratado, un proyecto es llave en mano si satisface todas y cada una de las condiciones siguientes:

- El contratista principal debe tener la facultad de subcontratar y asumir el riesgo de la no realización de la obra.
- El proyecto no deberá ser financiado con recursos del gobierno federal, es decir, deberá tener una naturaleza extrapresupuestal.
- La obra deberá ser puesta a disposición de la entidad para su adquisición o arrendamiento.

#### **4.5.2. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.**

Misma figura, mismos requisitos.

#### **4.5.3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.**

No regula los paquete llave en mano, por lo que en estos casos no existe la posibilidad que brinda el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el sentido de imponer requisitos de contenido local en función de la naturaleza del proyecto.

**4.5.4. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia y la República de Venezuela.**

Tampoco hace referencia a los paquetes en cuestión.

**4.6. Semejanzas genéricas entre los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.**

- FILOSOFIA.
- METODOLOGIA.
- COBERTURA GENERICA.
- CLASIFICADORES.
- UMBRALES.
- REGLAS DE VALORACION.
- EXCLUSIONES GENERICAS.
- PRINCIPIOS BASICOS.
- CALIFICACION DE PROVEEDORES.
- FORMULA PARA CALCULAR LA RESERVA.
- PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACION.
- SUMINISTRO DE INFORMACION.
- COOPERACION TECNICA.

**4.7. Diferencias específicas entre los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.**

**4.7.1. En los Servicios de Construcción.**

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* Sólo los de la división 51 del cpc.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.* Igual que el anterior.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.* Sujetos a futura negociación.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia y la República de Venezuela.* Idéntico al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**4.7.2. En los Proyectos Integrados Mayores o Proyectos Llave en Mano.**

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* Sí los regula.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.* Sí los regula.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.* No los regula.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia y la República de Venezuela.* No los regula.

Anexos  
**TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, CELEBRADO  
ENTRE MÉXICO, E.U. Y CANADÁ.**

**COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO  
( OBRA PÚBLICA )**

**SECCIÓN A - ÁMBITO DE APLICACIÓN Y TRATO NACIONAL**

Artículo 1001: Ámbito de aplicación.

1. El presente capítulo se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga con relación a las compras:

- b) de bienes, de conformidad con el anexo 1001.1b-1; de servicios de conformidad con el anexo 1001.1b-2; o de servicios de construcción, de conformidad con el anexo 1001.1b-3;
- c) cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguale o supere el valor de los siguientes umbrales, calculados y ajustados de conformidad con la tasa inflacionaria de los Estados Unidos de América según lo dispuesto en el anexo 1001.1.c para el caso de:
  - i. cualquier combinación de los mismos, y 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de Entidades del gobierno federal, de 50,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o construcción;
  - ii. Empresas gubernamentales, de 250,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos, y 8 millones

de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

#### Artículo 1007. Especificaciones técnicas

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades no elaboren, adopten ni apliquen ninguna especificación técnica que tenga como propósito o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio.

2. Cada una de las Partes se asegurará de que, cuando proceda, cualquier especificación técnica que estipulen sus entidades:

- b) se base en normas internacionales, reglamentaciones técnicas nacionales, normas nacionales reconocidas, o códigos de construcción.

#### Artículo 1025. Definiciones

Para efectos de este capítulo:

Contrato de servicios de construcción significa un contrato para la realización por cualquier medio de obra civil o edificación señalado en el Apéndice 1001.1b-3-A; especificación técnica significa una especificación que establece las características de los bienes o procesos y métodos de producción conexos, o las características de servicios o sus métodos de operación conexos, incluyendo las disposiciones administrativas aplicables. También puede incluir requisitos en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un bien, proceso, o método de producción u operación o tratar exclusivamente de ellas; servicios incluye los contratos de servicios de construcción, a menos que se especifique lo contrario.

**Anexo 1001.1b-2.  
Servicios  
( Obra Pública ).**

**Sección A - Disposiciones Generales**

3. El Anexo 1001.1b-3 se aplica a los contratos para servicios de construcción.

**Apéndice 1001.1b-2-A  
Lista provisional de servicios de México**

1. Hasta que México haya completado su lista para la Sección B del Anexo 1001.1b-2, de conformidad con el párrafo 2, este capítulo se aplicará sólo a los servicios señalados en la lista provisional.

2. México elaborará y después de consultar con las otras Partes, completará su lista de servicios establecida en su lista de la Sección B del Anexo 1001.1b-2 a más tardar el 1º de julio de 1995.

3. Cuando México complete su lista según lo dispuesto en el párrafo 2, cada Parte podrá, después de consultar con las otras Partes, revisar y modificar sus listas de la Sección B del Anexo 1001.1b-2.

Lista provisional

Nota: Con base en la Central Product Classification de Naciones Unidas (CPC)

**Servicios de Ingeniería**

- 86721** Servicios de asesoría y consultoría de ingeniería.
- 86722** Servicios de diseño de ingeniería para cimentación y construcción de estructuras.
- 86723** Servicios de diseño de ingeniería para instalaciones mecánicas y eléctricas para construcciones.
- 86724** Servicios de diseño de ingeniería para construcción civil.
- 86725** Servicios de diseño de ingeniería para procesos industriales y producción.
- 86726** Servicios de diseño de ingeniería no especificados en otro lugar.

86727 Otros servicios de ingeniería necesarios en las fases de construcción e instalación.

86729 Otros servicios de ingeniería.

Servicios integrados de ingeniería

8674 Servicios de planeación urbana y arquitectura del paisaje.

**Anexo 1003.1b-3.  
Servicios de Construcción ( Obra Pública ).**

**Sección A - Disposiciones Generales**

1. El presente capítulo se aplica a todos los servicios de construcción especificados en el Apéndice 1001.1b-3-A exceptuando aquellos incluidos en la Sección B, que sean adquiridos por las entidades señaladas en el Anexo 1001.1a-1 y en el Anexo 1001.1a-2.

2. Las Partes actualizarán el Apéndice 1001.1b-3-A, cuando así lo acuerden.

**Apéndice 1001.1b-3-A  
Sistema común de clasificación  
Códigos para servicios de construcción**

Nota: Basado en la Central Product Classification de las Naciones Unidas (CPC) división 51.

Definición de Servicios de Construcción (Obra Pública):

Trabajo de preedificación; nueva construcción y reparación, alteración, restauración y trabajo de mantenimiento a construcciones residenciales, construcciones no residenciales o trabajos de ingeniería civil. Este trabajo puede ser llevado a cabo por contratistas generales que realicen el trabajo de construcción en su totalidad para el dueño del proyecto por cuenta propia, o por subcontratación de alguna parte de la obra de construcción a contratistas especializados, v.g.r.; en instalación de obras donde el valor de la obra realizada por el subcontratista se convierte en parte de la obra del contratista principal. Los productos clasificados aquí son servicios que son esenciales en el proceso de producción de los diferentes tipos de construcciones, la producción final de las actividades de construcción.

- 511 Obra de preedificación en los terrenos de construcción.
- 512 Obras de construcción para edificios.
- 513 Trabajos de construcción de ingeniería civil.
- 514 Ensamble y edificación de construcciones prefabricadas.
- 515 Obra de construcción especializada para el comercio.
- 516 Obra de instalación.
- 517 Obra de terminación y acabados de edificios.
- 518 Servicios de alquiler relacionados con equipo para construcción o demolición de edificios u obras de ingeniería civil, con operador.

**Anexo 1001.1c**  
**Indización y conversión del valor de los umbrales**

1. Los cálculos a los que se refiere el artículo 1001 (1) (c), se deberán realizar de acuerdo a lo siguiente:

- a) la tasa de inflación de Estados Unidos de América deberá ser medida por el Índice de Precios al Productor para productos terminados ("Producer Price Index for Finished Goods") publicado por el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos;
- b) el primer ajuste por inflación, que surtirá efecto el 1 de enero de 1996 se calculará tomando como base el periodo del 1º de noviembre de 1993 al 31 de octubre de 1995;
- c) todos los ajustes subsecuentes deberán calcularse sobre periodos bienales, que comenzarán el 1º de noviembre, y surtirán efecto el 1º de enero del año siguiente inmediato al fin del periodo bienal;
- d) Estados Unidos deberá notificar a las otras Partes los valores ajustados de los umbrales a mas tardar el 16 de noviembre del año anterior a la entrada en vigor del ajuste; y
- e) el ajuste inflacionario deberá estimarse de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_0(1+i)^n = T_1, \text{ donde:}$$

$T_0$  = valor del umbral en el periodo base;

$i$  = tasa de inflación acumulada en Estados Unidos en el

i-ésimo periodo bienal;

$T_1$  = nuevo valor del umbral.

2. México y Canadá calcularán y convertirán el valor de los umbrales establecidos en el Artículo 1001 (1) a su propia moneda de acuerdo con la fórmula de conversión especificada en los párrafos 3 ó 4, según corresponda. México y Canadá se notificarán mutuamente y a Estados Unidos el valor, de sus respectivas monedas, del nuevo cálculo de los umbrales a más tardar un mes antes de que entre en vigor el valor del umbral respectivo.

3. Canadá, basará su cálculo en los tipos de cambios oficiales del Bank of Canada. Del 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1995, la tasa de conversión será el promedio de los valores semanales del dólar canadiense en términos del dólar de Estados Unidos durante el periodo del 1º de octubre de 1992 al 30 de septiembre de 1993. Para cada periodo bienal subsecuente que inicia a partir del 1º de enero de 1996, su tasa de conversión será el promedio de los valores semanales del dólar canadiense en términos del dólar de Estados Unidos durante el periodo bienal que termina el 30 de septiembre del año anterior al comienzo de cada periodo bienal.

4. México utilizará el tipo de cambio del Banco de México. La tasa de conversión será el valor existente del peso mexicano en términos del dólar de Estados Unidos al 1º de diciembre y 1º de junio de cada año, o el primer día hábil posterior. Las tasas de conversión al 1º de diciembre se aplicarán del 1º de enero al 30 de junio del año siguiente, y la del 1º de junio se aplicará el 1º de julio al 31 de diciembre de ese año.

**Anexo 1001.2a**  
**Mecanismos de transición para México**

No obstante cualquier otra disposición de este capítulo, los Anexos 1001.1a-1 a 1001.1b-3 están sujetos a lo siguiente:

**Pemex, CFE y construcción para el sector no energético.**

1. México podrá reservar de las obligaciones de este capítulo, durante un año calendario, como se describe en el párrafo 2, el porcentaje definido en ese párrafo de:

- a) el valor total de los contratos para la compra de bienes y servicios y cualquier combinación de los mismos y los servicios de construcción adquiridos por Pemex durante el año, que superen el valor de los umbrales señalados en el Artículo 1001 (1) (c);
- b) el valor total de los contratos para la compra de bienes y servicios y cualquier combinación de los mismos y los servicios de construcción adquiridos por CFE durante el año, que superen el valor de los umbrales señalados en el Artículo 1001 (1) (c); y
- c) el valor total de los contratos para la compra de servicios de construcción adquiridos durante el año, que superen el valor de los umbrales señalados en el Artículo 1001 (1) (c), excluyendo los contratos para la compra de servicios de construcción adquiridos por Pemex y CFE.

2. Los años calendario a los que se aplica el párrafo 1 y los porcentajes para dichos años calendarios son los siguientes:

1994	1995	1996	1997	1998	
50%	45%	45%	40%	40%	
1999	2000	2001	2002	2003	en adelante
35%	35%	30%	30%	0%	

3. El valor de los contratos de compra que son financiados con préstamos de instituciones financieras multilaterales regionales no se incluirá par el cálculo del valor total de los contratos de compra de conformidad con los párrafos 1 y 2. Los contratos de compra que sean financiados por dichos préstamos tampoco deberán estar sujetos a ninguna de las restricciones señaladas en este capítulo.

4. México se asegurará que el valor total de los contratos de compra en una misma clase del FSC ( u otro sistema de clasificación acordado por las Partes) que sean reservados por Pemex o CFE de conformidad con los párrafos 1 y 2 para cualquier año, no exceda 10 por ciento del valor total de los contratos de compra que podrán reservar Pemex o CFE para ese año.

5. México deberá asegurarse de que, después del 31 de diciembre de 1998, tanto Pemex como CFE realicen todos los esfuerzos razonables para asegurar que el valor total de los contratos de compra dentro de una misma clase del FSC (u otro sistema de clasificación acordado por las Partes) que sean reservados por Pemex o CFE de conformidad con los párrafos 1 y 2 para cualquier año, no exceda 50 por ciento del valor total de todos los contratos de compra de Pemex o CFE dentro de esa clase del FSC (u otro sistema de clasificación acordado por las Partes) para ese año.

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA**

**CAPÍTULO XIV  
COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO  
( OBRA PÚBLICA )**

**SECCIÓN B - ÁMBITO DE APLICACIÓN Y COBERTURA; TRATO NACIONAL**

Artículo 14-02: Ámbito de aplicación.

1. Este capítulo se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga en relación con las compras:

- a) de servicios de construcción, de conformidad con el anexo 6 a este artículo;
- b) cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguale o supere el valor de los siguientes umbrales, calculados y ajustados de conformidad con la tasa inflacionaria de los de Estados Unidos de América según lo dispuesto en el anexo 7 a este artículo para el caso de:
  - I. el gobierno federal o central, 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.
  - II. empresas gubernamentales, 8 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

**Anexo 6 al artículo 14-02  
Servicios de Construcción  
( Obra Pública )**

1. Sin perjuicio en lo dispuesto en el capítulo 9 (Principios generales sobre el comercio de servicios), este capítulo se aplica a todos los servicios que sean comprados por las entidades señaladas en los anexos 1 al 3 del artículo 14-02.

2. Los servicios de construcción son los especificados en el apéndice de este artículo.

3. Las Partes elaborarán un sistema común de clasificación para servicios de construcción a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

**Apéndice del anexo 6 del artículo 14-02  
Sistema común de clasificación para servicios de construcción  
( Obra Pública )**

Nota: Basado en la Central Product Classification (CPC) división 51.

Para efectos de este capítulo, se entenderá por servicios de construcción cualquier trabajo de preedificación; nueva construcción y reparación, alteración, restauración y trabajo de mantenimiento a construcciones residenciales, construcciones no residenciales o trabajos de ingeniería civil. Este trabajo puede ser llevado a cabo por contratistas generales que realicen el trabajo de construcción en su totalidad para el dueño del proyecto, por cuenta propia o por subcontratación de alguna parte de la obra de construcción a contratistas especializados, por ejemplo, en instalación de obras donde el valor de la obra realizada por el subcontratista se convierte en parte de la obra del contratista principal. Los productos clasificados aquí son servicios

**esenciales en el proceso de producción de los diferentes tipos de construcciones, la producción final de las actividades de construcción.**

- 511 **Obra de preedificación en los terrenos de construcción.**
- 512 **Obras de construcción para edificios.**
- 513 **Trabajos de construcción de ingeniería civil.**
- 514 **Ensamble y edificación de construcciones prefabricadas.**
- 515 **Obra de construcción para comercios especializados.**
- 516 **Obra de instalación.**
- 517 **Obra de terminación y acabados de edificios.**
- 518 **Servicios de alquiler relacionados con equipo para construcción, demolición de edificios u obras de ingeniería civil, con operador.**

**Anexo 7 al artículo 14-02**  
**Indización y conversión del valor de los umbrales**

1. Los cálculos a los que se refiere el literal c) del párrafo 1 del artículo 14-02, se realizarán de acuerdo a lo siguiente:

a) la tasa de inflación de los Estados Unidos de América será determinada con base en el Índice de Precios para bienes terminados publicado por el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos de América;

b) el primer ajuste por inflación que surtirá efecto el 1º de enero de 1997, se calculará tomando como base el periodo del 1º de enero de 1995 al 30 de octubre de 1996;

c) todos los ajustes subsecuentes se calcularán sobre periodos bienales, que comenzarán el 1º de noviembre y surtirán efecto el 1º de enero del año siguiente inmediato al fin del periodo bienal;

d) el ajuste inflacionario se estimará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T0 \times (1+i)^n = T1$$

donde:

T0    valor del umbral en el periodo base;  
i    tasa de inflación acumulada en Estados Unidos en el i-esimo periodo bienal;  
T1    nuevo valor del umbral.

2. La tasa de cambio para la determinación del valor de los umbrales, para propósitos de este capítulo, será el valor vigente del boliviano y del peso mexicano en relación con el dólar estadounidense a partir de la fecha de publicación del aviso del contrato proyectado. Las Partes calcularán y convertirán el valor de los umbrales a

**sus propias monedas. Se entiende que esos cálculos se basarán en el tipo de cambio oficial del Banco Central de Bolivia y del Banco de México, respectivamente.**

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
Y LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.**

**CAPITULO XII  
COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO  
( OBRA PÚBLICA )**

**SECCIÓN A - ÁMBITO DE APLICACIÓN Y TRATO NACIONAL**

Artículo 12-02: Ámbito de aplicación.

1. Este capítulo se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga con relación a las compras:

c) cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguala o supera el valor de los siguientes umbrales, calculados y ajustados de conformidad con la tasa inflacionaria de los de Estados Unidos de América según lo dispuesto en el anexo 7 a este artículo para el caso de:

I. entidades del gobierno central o federal, 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

II. empresas gubernamentales, 8 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

**Anexo 6 al artículo 12-02  
Servicios de Construcción  
( Obra Pública )**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo IX (Principios generales sobre el comercio de servicios), este capítulo se aplicará a las compras de servicios de construcción a partir del momento en que cada Parte elabore su lista de reservas conforme a las compras y

plazos acordados en el capítulo IX (Principios generales sobre el comercio de servicios). Hasta ese momento las Partes aplicarán su legislación vigente en la materia a la fecha de entrada en vigor de este Tratado. Ninguna reforma a esa legislación podrá ser más restrictiva.

3. Las Partes elaborarán un sistema común de clasificación para servicios de construcción a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

**Anexo 7 al artículo 12-02**  
**Indización y conversión del valor de los umbrales**

1. Los cálculos a los que se refiere el literal c), párrafo 1 del artículo 12-02 se realizarán de acuerdo con lo siguiente:

a) la tasa de inflación de los Estados Unidos de América será determinada con base en el Índice de Precios al Productor para productos terminados publicado por el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos de América;

b) el primer ajuste por inflación, que surtirá efecto el 1º de enero de 1997, se calculará tomando como base el período del 1º de noviembre de 1995 al 30 de octubre de 1996;

c) todos los ajustes subsecuentes se calcularán sobre periodos bienales, que comenzarán el 1º de noviembre y surtirán efecto el 1º de enero del año siguiente inmediato al fin del período bienal;

d) el ajuste inflacionario se estimará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_0 \times (1 + i) = T_1$$

donde:

$T_0$  valor del umbral en el período base;

"i tasa de inflación acumulada en Estados Unidos en el i-esimo periodo bienal;

$T_1$  nuevo valor del umbral.

2. La tasa de cambio para la determinación del valor de los umbrales, para propósitos de este capítulo será el valor vigente del colón de Costa Rica y el peso en relación con el dólar estadounidense a partir de la fecha de publicación del aviso del contrato proyectado. Las Partes calcularán y convertirán el valor de los umbrales a sus propias monedas. Se entiende que esos cálculos se basarán en el tipo de cambio oficial del Banco Central de Costa Rica y del Banco de México.

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.**

**CAPITULO XV  
COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO  
( OBRA PÚBLICA )**

**SECCIÓN A - ÁMBITO DE APLICACIÓN Y TRATO NACIONAL**

Artículo 15-02: **Ámbito de aplicación y cobertura de las aplicaciones.**

1. Este capítulo se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga con relación a las compras:

c) cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguale o supere el valor de los siguientes umbrales, calculados y ajustados de conformidad con la tasa inflacionaria de los de Estados Unidos de América según lo dispuesto en el anexo 6 a este artículo para el caso de:

I. el gobierno central o federal, 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

II. empresas gubernamentales, 8 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción.

**Anexo 5 al artículo 15-02  
Servicios de Construcción  
( Obra Pública )**

1. Este capítulo se aplica a todos los servicios de construcción especificados en el apéndice a este anexo, que sean adquiridos por las entidades señaladas en los anexos 1 y 2 del artículo 15-02.

2. Las Partes podrán actualizar el apéndice a este anexo cuando así lo acuerden.

**Apéndice al anexo 5 del artículo 15-02  
Sistema común de clasificación  
Código para servicios de construcción  
( Obra Pública )**

1. Las Partes acordaron que el diseño del Sistema en Común y Clasificación para Servicios de Construcción concluirá antes de la entrada en vigor de este Tratado.

2. El Sistema en Común y Clasificación para Servicios de Construcción podrá seguir el siguiente formato:

Nota: Basado en la Central Product Classification (CPC) división 51.

Definición de Servicios de Construcción (Obra Pública).

Trabajo de preedificación: nueva construcción y reparación, alteración, restauración y trabajo de mantenimiento a construcciones residenciales, construcciones no residenciales o trabajos de ingeniería civil. Este trabajo puede ser llevado a cabo por contratistas generales que realicen el trabajo de construcción en su totalidad para el dueño del proyecto, por cuenta propia o por subcontratación de alguna parte de la obra de construcción para contratistas especializados, vgr. En instalación de obras donde el valor de la obra realizada por el subcontratista se convierte en parte de la obra del contratista principal. Los productos clasificados aquí son servicios que son esenciales en el proceso de producción de los diferentes tipos de construcciones, los insumos finales de las actividades de construcción.

- 511 Obra de preedificación en los terrenos de construcción.
- 512 Obras de construcción para edificios.
- 513 Trabajos de construcción de ingeniería civil.
- 514 Ensamble y edificación de construcciones prefabricadas.
- 515 Obra de construcción para comercios especializados.
- 516 Obra de instalación.
- 517 Obra de terminación y acabados de edificios.
- 518 Servicios de alquiler relacionados con equipo para construcción o demolición de edificios u obras de ingeniería civil, con operador.

**Anexo 6 al artículo 15-02**  
**Indización y conversión del valor de los umbrales**

1. Los cálculos a los que se refiere el artículo 15-02 párrafo 1 literal c), se realizarán de acuerdo a lo siguiente:

a) la tasa de inflación de los Estados Unidos de América será medida por el Índice de Precios al Mayoreo para productos terminados publicado por el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos;

b) el primer ajuste por inflación que surtirá efecto el 1 de enero de 1997 se calculará tomando como base el periodo del 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1996;

c) todos los ajustes subsecuentes se calcularán sobre periodos bienales, que comenzarán el 1º de noviembre y surtirán efecto el 1º de enero del año siguiente inmediato;

d) el ajuste inflacionario se estimará de acuerdo de la siguiente fórmula:

$$T_0 \times (1+i)^n = T_1$$

donde:

$T_0$  valor del umbral en el periodo base;

"j" tasa de inflación acumulada en Estados Unidos en el j-esimo periodo blenal;

T<sub>1</sub> nuevo valor del umbral.

2. La tasa de cambio para la determinación del valor de los umbrales, para propósitos de este capítulo será el valor vigente del peso colombiano, el peso mexicano y el bolívar venezolano en relación con el dólar estadounidense a partir de la fecha de publicación del aviso del contrato proyectado. Las Partes calcularán y convertirán el valor de los umbrales a sus propias monedas. Se entiende que esos cálculos se basarán en el tipo de cambio oficial del Banco de México, del Banco Central de Venezuela y en la tasa representativa del mercado divulgada por la Superintendencia Bancaria de Colombia.

## **5. Medios de Impugnación.**

La actividad de la Administración Pública Federal, está precedida de una serie de formalidades que regulan su operación, la cual, a través del estricto apego a lo que establece la legislación aplicable, le permite dar transparencia a las operaciones que realiza. Por ello es necesario que el particular tenga la garantía de que los resultados de los eventos licitatorios en que participe, no serán arbitrarios, sino por el contrario, se realizarán con apego a las normas legales vigentes.

Si esa actuación no se ajusta a los preceptos jurídicos vigentes, los particulares afectados en sus derechos, disponen de medios de defensa para obtener el resarcimiento de esos derechos y la seguridad de que la actuación irregular de los servidores públicos responsables de las contrataciones, no puede darse sin consecuencia jurídica alguna.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas contempla en su título sexto los siguientes medios de defensa:

a) La Inconformidad.

b) La manifestación de Irregularidades.

Asimismo, se prevé en este título la interposición de un recurso en contra de las resoluciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en los términos de la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

## 5.1. La Inconformidad.

### 5.1.1. Concepto de Inconformidad

La Inconformidad prevista en el artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, constituye un medio de justicia administrativa, merced al cual los particulares que contratan con el Estado cuentan con la oportunidad de hacer valer sus derechos como contratistas o proveedores, ante la eventualidad de que los procedimientos de adjudicación resultaran en contravención a la Ley de la materia y a las disposiciones que de ella emanen.

La Inconformidad a que se refiere la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas tiene por objeto, por una parte, impedir que mediante la contravención al marco jurídico que regula la contratación con el Estado, se emitan actos jurídicos de naturaleza consensual que violenten los derechos de los sujetos que contratan con el Estado; y, por otras, que se prevengan actos viciados que con posteridad pudieran dar origen a conflictos judiciales en detrimento del Estado.

Como se puede advertir, la inconformidad conlleva a tres fines: salvaguardar los derechos de los particulares en un proceso de adjudicación, prevenir controversias de carácter judicial y garantizar la transparencia de los procedimientos de adjudicación.

### 5.1.2. Aspectos sobre la procedencia de las Inconformidades.

La Inconformidad procede contra actos atribuibles a la convocante, que pudieran contravenir las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tales como las convocatorias, bases de concurso, flanzas, fallos, etc.

La Inconformidad debe ser interpuesta ante la autoridad competente, o sea ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, en términos de los artículos 15 y 95 en relación con el 2do. de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que a la letra señalan:

"Artículo 15. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, salvo aquéllas en que sean parte empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, serán resueltas por los tribunales federales.

Lo dispuesto por este artículo se aplicará a los organismos descentralizados sólo cuando sus leyes no regulen esta materia de manera expresa.

**Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en los Tratados de que México sea parte o de que la Contraloría conozca, en la esfera administrativa, de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos antes referidos, en los términos del Título Sexto de esta Ley.**

Sólo podrá pactarse cláusula arbitral en contratos respecto de aquellas controversias que determine la Secretaría, mediante reglas de carácter general, previa opinión de la Contraloría y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley, serán nulos de pleno derecho."

"Artículo 95. Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría <sup>138</sup>, por los actos que

<sup>138</sup> Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por...la Contraloría: La Secretaría de Contraloría General de la Federación..." Ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de acuerdo con el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley..."

3. Tienen la facultad de interponer la inconformidad, los particulares interesados que consideren vulnerados sus derechos como proveedores o contratistas, bien sea en contra del fallo o por cualquier acto que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

4. La inconformidad se debe hacer valer dentro del término perentorio de diez días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que ocurra la contravención, o que la persona interesada tenga conocimiento del acto impugnado.

5. La presentación de la inconformidad requiere las siguientes formalidades:

A) Deberá presentarse por escrito.

B) El interesado deberá manifestar bajo protesta de decir verdad los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados. La falla de esta formalidad da lugar al desechamiento de la inconformidad; sin embargo, habrá que tener presente que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, puede realizar oficiosamente en cualquier momento las investigaciones que considere necesarias en esta materia, conforme lo establece el último párrafo del artículo 95 de la Ley de la materia.

C) El inconforme debe acompañar a su escrito la documentación que sustente su petición.

### 5.1.3. Substanciación.

1. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por conducto de la Dirección General de Inconformidades, tiene la atribución de recibir, tramitar y resolver las inconformidades formuladas por los participantes.

2. Calificada de procedente la inconformidad, la SECODAM realiza las investigaciones correspondientes dentro de un plazo que no podrá exceder de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en que se inicien.

3. Al efecto, el Organismo de Control de la dependencia o entidad convocante a requerimiento expreso de la SECODAM, proporcionará la información necesaria para realizar la investigación dentro de los ocho días naturales siguientes contados a partir de la recepción de la respectiva solicitud.

4. De considerarse necesario, en razón del número o la complejidad de los asuntos pendientes de resolver, la SECODAM ponderará la posibilidad de convocar a reuniones de análisis de expedientes, involucrando a los responsables de los procedimientos impugnados para su ágil resolución.

5. Valorada la información recabada, la SECODAM resolverá la inconformidad, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en cualquiera de los siguientes sentidos:

A) Dictará 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.

B) Decretará la nulidad total del procedimiento.

C) Declarará la improcedencia de la inconformidad.

Cabe mencionar, que la SECODAM, emite la resolución sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera proceder respecto de los servidores públicos que hayan intervenido en el procedimiento que dio origen a la inconformidad. Asimismo, debemos mencionar que si resulta fundada la inconformidad, la SECODAM inicia un proceso de seguimiento hasta el cabal cumplimiento de la resolución.

6. La SECODAM, durante el desarrollo de la investigación podrá suspender el proceso de adjudicación, bajo los siguientes supuestos:

A) Se advierta que existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o de las disposiciones que de ella emanen.

B) Que con la suspensión no se cause perjuicio al interés público y no se contravengan disposiciones de orden público.

C) Que de continuarse el procedimiento de contratación, pudieran producirse daños o perjuicios a la convocante de que se trate.

Para el supuesto de que se conceda la suspensión, la SECODAM, mediante oficio, comunica al Organismo de Control de la convocante el otorgamiento de la medida cautelar a efecto de ser cumplida, de no observarse, cualquier acción en contravención a dicha determinación, será bajo estricta responsabilidad de la convocante y con todas las consecuencias legales que ello implique.

7. Adicionalmente, cabe señalar que en virtud de que la substanciación de una inconformidad, puede originar la afectación

de intereses de terceros, la SECODAM, tiene la obligación de hacerla del conocimiento de los terceros perjudicados, quienes desde luego podrán hacer valer lo que a su derecho convenga ante aquella autoridad.

8. Los particulares que se consideren afectados por la resolución que ponga fin a la inconformidad, podrán optativamente interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, intentar las vías judiciales correspondientes.

#### 5.1.4. Notificación de la Resolución.

La resolución respectiva será notificada por escrito a la dependencia o entidad convocante a través de su Contraloría Interna, así como al inconforme y, en su caso, el tercero o terceros perjudicados.

Dicha comunicación será entregada en forma directa a los interesados, o bien, mediante correo certificado o servicio de mensajería con acuse de recibo, u otros medios, siempre y cuando la notificación pueda ser demostrada fehacientemente.

#### 5.2. La Manifestación.

##### 5.2.1. Concepto de Manifestación de Irregularidades.

La manifestación de irregularidades mencionada en el segundo párrafo del artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, constituye un procedimiento opcional que la ley propone para que los particulares que contratan con el Estado, manifiesten previamente las irregularidades observadas en el proceso licitatorio en que participan, a efecto de que éstas sean corregidas, y de este modo, evitar que los procedimientos de adjudicación se realicen en contravención a la ley de la materia y a las disposiciones que de ella emanen.

La manifestación de irregularidades a que se hace referencia, constituye un medio preventivo para impedir que mediante la contravención al marco jurídico que regula la contratación con el Estado, se emitan actos jurídicos de naturaleza consensual que violenten los derechos de los sujetos que contratan con el Estado; y, por otra, que se prevengan actos viciados que con posterioridad pudieran dar origen a conflictos judiciales en detrimento del Estado.

Como se puede advertir, la manifestación de irregularidades tiene como finalidad: prevenir la presentación de inconformidades y, consecuentemente, garantiza el correcto desarrollo de los procesos de licitación.

En los párrafos anteriores se buscó dar un acercamiento a lo que comprende una manifestación de irregularidades, ya que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas apenas dedica algunas líneas a este medio preventivo. A continuación se señalarán algunos presupuestos que ciertas entidades han adoptado para atender las manifestaciones de irregularidades con base en algunas interpretaciones y criterios que se han emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en ocasiones a través de medios oficiales y otros a través de cursos y talleres impartidos; no sin antes aclara que en la práctica existe gran confusión acerca del alcance de la actuación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades por lo que hace a manifestaciones de irregularidades.

#### 5.2.2. Presupuestos para la procedencia de las Manifestaciones de Irregularidades.

1. La Contraloría Interna de la dependencia o entidad convocante sólo aceptará a trámite el escrito de manifestación de irregularidades, cuando se den alguno de los siguientes supuestos:

- Que no se trate de una inconformidad.

- Que la Irregularidad manifestada corresponda a actos anteriores a la celebración de la primera etapa del proceso licitatorio.
- Que la posible corrección no caiga en los supuestos del artículo 97, fracciones I y II de la ley de la materia.

2. La manifestación de irregularidades deberá ser presentada ante el Organismo Interno de Control de la dependencia o entidad.

3. Tienen la facultad de presentar manifestaciones de irregularidades, los particulares interesados que consideren que en el proceso de licitación en que participan se incurrió en alguna falla.

4. En término de hacer valer la manifestación de irregularidades será el mismo que la Ley establece para el caso de inconformidades; es decir, 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que ocurra la Irregularidad manifestada.

Este presupuesto se desprende de los párrafos primero y segundo del artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y señala:

"Artículo 95.- Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.

**Lo anterior, sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten al órgano de control de la convocante, las Irregularidades que a su juicio se hayan cometido en**

**el procedimiento de adjudicación del contrato respectivo, a fin de que las mismas se corrijan..."**

5. La presentación de la manifestación de irregularidades requiere las siguientes formalidades:

A) Deberá presentarse por escrito.

B) el interesado deberá manifestar los hechos que le consten relativos a la irregularidad detectada.

C) El promovente acompañará a su escrito la documentación que sustente su manifestación.

### **5.3. El Recurso**

#### **5.3.1. Concepto de Recurso Administrativo**

"Es la denominación que la Ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la Ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten o tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice: es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule

o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo" <sup>139</sup>

### 5.3.2. Clasificación de los Recursos

#### Administrativos.

"En cada legislación se les da una denominación distinta, obedeciendo a criterios diversos. Un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos. Si es la misma que dictó la resolución impugnada, se dice es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si es una distinta de la que dictó la resolución y particularmente superior jerárquica, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico. A veces la denominación responde a la distinta categoría o clase de actos que pueden impugnarse con uno u otro recurso. No son pocos los casos como el del C.F.F. en que el nombre del recurso denota su objetivo: recurso de nulidad de notificaciones, de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Después de conocer los motivos que toman en cuenta las leyes para regular varios tipos de recursos administrativos y de experimentar, por otra parte, el resultado de los mismos, parece que debiera recomendarse suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma diferente, por la instauración de un solo recurso administrativo a través del cual se pueda impugnar cualquier acto o resolución administrativa, evitando que la diversidad de recursos se transforme en "trampa" en lugar de "puente" para las defensas de los administrados.

En la legislación administrativa federal se siguen las pautas señaladas para establecer los recursos administrativos, que en la práctica ha dado origen a la indefensión o al desamparo de los

---

<sup>139</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano p. 2709 y 2710.

administrados por no saber utilizar el tipo de recurso para la resolución que se interesen en impugnar." <sup>140</sup>

En este sentido el legislador incluyó en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas un capítulo de un solo artículo, destinado a el Recurso de Revisión, en el que se señala:

"Artículo 99.- En contra de las resoluciones que dicten la Secretaría o la Contraloría en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la que la hubiere emitido, recurso de revocación dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente al de la notificación,..."

Sobre el particular, es importante señalar que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, que entró en vigor el primero de junio de 1995, deroga en forma genérica todos los recursos de las leyes especiales, sin especificar de que leyes se trata, al señalar en su artículo segundo transitorio que:

"Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia". <sup>141</sup>

En sustitución de los diversos recursos que quedan derogados la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Sexto, Capítulo Primero, establece un recurso de revisión que se deberá presentar ante la autoridad que emitió el acto impugnado y que será resuelto por el superior jerárquico.

---

<sup>140</sup> Idem, p. 2711.

<sup>141</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo Segundo Transitorio.

## **CONCLUSIONES**

1.- El 30 de diciembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP), indicándose en su artículo primero transitorio, que la misma entraría en vigor el 1 de enero de 1994.

En el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, se indica que los reglamentos de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se oponga a esta Ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

Lo anterior plantea de origen una controversia jurídica por la imposibilidad jerárquica de que disposiciones de rango de Ley, sean reguladas directamente por un manual de procedimientos y no por normas contenidas en un Reglamento en concordancia con el mandato Constitucional del artículo 89 de nuestra Carta Magna, que sobre el particular establece como facultad exclusiva del Presidente de la República la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su estricta observancia.

En dichos términos, al ser la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la instrumentación del artículo 134 Constitucional, la cual delimita el marco jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de la obra pública, estableciendo medidas generales que buscan asegurar disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa ejecución del gasto público federal, principios que persiguen la óptima aplicación de los

recursos del Estado, así como que los servidores públicos se ajusten obligatoria y estrictamente a las disposiciones que de ella emanen.

Es por ello que es necesario contar con un instrumento jurídico que tenga el nivel jerárquico de un Reglamento, mediante el cual se puedan emitir disposiciones secundarias que den certeza jurídica a los particulares respecto de la actuación de los servidores públicos responsables de las contrataciones de obra pública, adquisiciones y servicios; lo anterior, configura una condición normativa que deja fuera de lugar la aplicación de un manual de procedimientos, por ser éste un instrumento de información en el que se consignan metódicamente las actividades que deben seguirse para cumplir con las funciones encomendadas, estando dentro de su esfera jerárquica el establecimiento de criterios de actuación para los servidores públicos, más no la interacción o reglamentación de los derechos y responsabilidades de los particulares.

En dicho tenor, al ser el Reglamento un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa en los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos (Ley y Reglamento) son de naturaleza impersonal, general y abstracta, y donde este último es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley. Pero aún en lo que parece común en ambos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, se separan por la finalidad que el área del Reglamento determina y que se refiere a los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley en casos concretos.

La publicación y vigencia que pudiera resultar de un Reglamento, dejaría fuera de lugar, con jerarquía jurídica suficiente, la gran multiplicidad de oficios circulares y disposiciones específicas existentes sobre la materia, simplificando la gestión pública correspondiente y transparentando el ejercicio de los fondos del Estado.

En todo caso, se observa que la emisión del Manual de Procedimientos (administrativos) a que se refiere el artículo tercero transitorio de la LAOP, presenta una manifiesta subordinación jurídica al Reglamento que debiera promulgar el Presidente de la República.

Finalmente, conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Poder Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercida por el Titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad dicha facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto.

De acuerdo a lo anterior, por una parte es necesaria la existencia de un ordenamiento de la jerarquía de un Reglamento, y por otra, aunque definidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia de expedición de normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, así como el establecimiento de normas políticas y procedimientos en la materia que nos ocupa, tiene precisamente la limitante de no poder ir más allá de la posibilidad de expedir documentos de la jerarquía de un manual de procedimientos, que sin embargo requiere de un marco regulatorio específico y aprobado por el Titular del Poder Ejecutivo.

2.- Es observable también, que ante el excesivo tiempo que ha transcurrido desde el compromiso del 30 de diciembre de 1993, relativo a la expedición del multicitado Manual de Procedimientos, ha sido necesario atender y resolver diversa problemática relacionada con las materias de la Ley de Adquisiciones y Obra Públicas.

Dicho ámbito de actuación, ha provocado la emisión de múltiples criterios normativos y operativos para atender los casos

generales y los particulares por parte de la Instancia administrativa prevista por la LAOP, para pronunciarse al respecto, gestándose y existiendo a la fecha resoluciones y criterios encontrados, y que en ocasiones pudieran contravenir principios jurídicos básicos.

Lo anterior, aunado a la imposibilidad legal de utilizar en ocasiones dichos pronunciamientos de la autoridad administrativa para resolver conflictos o controversias, configura un escenario de insuficiencia normativa que exige la pronta definición del marco regulatorio completo para la obra pública, las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios de cualquier naturaleza.

3.- La manifestación de irregularidades constituye un medio de defensa opcional que la ley establece a quienes participan en un procedimiento licitatorio, para que de manera previa a la inconformidad hagan del conocimiento del Organismo de Control que corresponda, aquellas desviaciones normativas en que estimen han incurrido los servidores públicos responsables del desarrollo de dicho procedimiento.

En la práctica esta figura no ha tenido la eficacia requerida en virtud de que su regulación es imprecisa, sin que esté establecido el tiempo para hacerla valer ni el procedimiento específico para ser atendida; situación que viene a agravarse por el hecho de que ante la comprobación de una irregularidad, el Organismo de control no tiene atribuciones para declarar la suspensión o nulidad de un procedimiento licitatorio.

De ahí que dicha figura de la manifestación de irregularidades debiera desaparecer de la legislación vigente sin que ello implique que se deje a los particulares en estado de indefensión, toda vez que aunque las leyes aplicables al caso concreto no prevengan esa opción, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las dependencias y entidades tienen la obligación de atender las quejas y denuncias que

cualquier interesado presente por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; en términos de lo cual, el Organo Interno de Control, integrará la respectiva denuncia con los elementos que permitan, en su caso, fincar las responsabilidades que correspondan.

4.- El ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tratándose de conflictos en materia de adquisiciones y obras públicas, se limita a conocer de inconformidades por actos derivados de incumplimiento a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, según se indica en el artículo 95 de este ordenamiento, sin que tenga competencia para resolver conflictos de índole contractual, ni aun dentro de sus facultades de oficio, puesto que el artículo 97 del multicitado ordenamiento sólo le otorga atribuciones para emitir resoluciones que tengan por consecuencias:

- 1) La nulidad de procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la ley;
- 2) La nulidad total del procedimiento , o
- 3) La declaración de improcedencia de la inconformidad.

Así como para realizar investigaciones y auditorías inherentes a la naturaleza de un órgano fiscalizador.

En este sentido, partiendo del hecho de que la mayoría de las reclamaciones que se presentan, derivan de controversias contractuales, son dos las instancias resolutorias, para este tipo de conflictos: 1) los tribunales federales y 2) los tribunales arbitrales.

Los tribunales federales son competentes para dirimir las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley de Adquisiciones de Obras Públicas y de los

contratos celebrados con base en ella, conforme al primer párrafo del artículo 15 de dicho ordenamiento, así como a la fracción I del artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La posibilidad de acudir ante tribunales arbitrales para la resolución de este tipo de controversias, deriva de la propia ley. En efecto, el párrafo cuarto de su artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas prevé la posibilidad de pactar cláusulas arbitrales en contratos respecto de aquellas controversias que determine la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y, en el caso específico de los organismos descentralizados, establece que lo dispuesto por dicho artículo se aplicará sólo cuando sus leyes no regulen esta materia (la resolución de controversias) de manera expresa.

En el caso específico de Petróleos Mexicanos, su respectiva Ley Orgánica dispone en su artículo 14 que los actos jurídicos celebrados por esta entidad o por sus Organismos Subsidiarios, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los Tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral; y la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece en su artículo 12 que en lo no previsto por esta Ley, se consideran mercantiles los actos de la Industria Petrolera, que se registrarán por el Código de Comercio y, de modo suplementario, por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales. Consecuentemente, Petróleos Mexicanos tiene la facultad de pactar cuando lo estime conveniente, cláusulas arbitrales en sus contratos de adquisiciones y obras públicas, y, por lo mismo, de acudir cuando sea necesario ante tribunales arbitrales legalmente constituidos conforme a las reglas que se señalan en el Título cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio; sin que ello implique contravención alguna a la normatividad vigente en materia de abastecimiento y obra pública.

## Bibliografía.

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso", Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura, "Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones", Tomo XII, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. XLVI Legislatura, "Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones", Tomo XII, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1967.

Cifuentes Vargas, Manuel, "El Artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado". Revista de la Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos, Mayo-Junio de 1992.

De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso". Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo IV, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Vigésima tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Galindo Garfías, Ignacio, "Derecho Civil", Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Procuraduría General de la República-UNAM, México, 1994.

Lucero Espinosa, Manuel, "La Licitación Pública", Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo. Segundo Curso", Editorial Harla, México, 1994.

Osomio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", UNAM, México, 1992.

Porrúa Pérez, Francisco, "Teoría del Estado". Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 1987.

**Régimen Legal Aplicable a las Adquisiciones y Obras Públicas, Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos, Julio de 1994.**

**Sánchez Meda, Ramón, "De los Contratos Civiles", Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.**

**Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.**

**Zamora y Valencia, Miguel Angel, "Contratos Civiles", Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.**

### **Legislación Consultada.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (4-ene-1966).

Ley de Obras Públicas.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

### **Tratados Internacionales.**

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (8-dic.-93).

Tratado de Libre Comercio México-Bolivia (28-dic.-94).

Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica (21-jun.-94).

Tratado de Libre Comercio México-Colombia-Venezuela (16-dic.-94).

## **Reglamentos.**

Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.