

189
256



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Procedimiento de Contratación de las Obras
Públicas del Distrito Federal a la Luz de la
Ley de Obras Públicas.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A :
Ms. del Rosario Sonia Miranda Medina



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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES

1.- Concepto de Obra Pública.	Pág. 1
2.- Evolución y Naturaleza de la Obra Pública.	9

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LAS OBRAS PUBLICAS

1.- Por la Forma Jurídica de Realización.	30
1.1.- Obras por Administración Directa.	30
1.2.- Obras por Contrato.	35
A.- Naturaleza Jurídica del Contrato de Obra Pública.	37
a) Diferentes opiniones de los autores respecto a la naturaleza jurídica.	37
b) Criterios que se han espleado para diferenciar los contratos administrativos.	41
- Por determinación de la Ley.	42
- Por libre voluntad de las partes.	42
- Contratos por su objeto o por su naturaleza.	44

	Pág.
B.- Concepto de Contrato de Obra Pública.	45
2.- Por la forma de pago.	49
2.1.- Por unidad de medida.	50
2.2.- Por ajuste alzado.	58

CAPITULO III

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION DE LAS OBRAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

1.- Secretaría de Programación y Presupuesto.	89
2.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	91
3.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.	93
4.- Departamento del Distrito Federal.	94

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION DE LAS OBRAS PUBLICAS

1.- Planeación, programación y presupuestación de la obra.	104
2.- Procedimiento de licitación y adjudicación de obras - públicas.	118
2.1.- Convocatoria.	125
2.2.- Registro, estudio de la documentación y clasificación de interesados.	125
2.3.- Selección de contratistas participantes en los concursos.	126

	Pág.
2.4.- Llamados de los seleccionados para participar en los concursos.	133
2.5.- Garantía de las proposiciones.	135
2.6.- Presentación de posturas y aperturas de sobres.	137
2.7.- Inscripción de seleccionados y entrega a los mismos de la documentación correspondiente.	138
2.8.- Estudio de las posturas y dictámenes.	139
2.9.- Fallo.	141
2.10- En su caso firma del contrato.	142
2.11- Forma de Pago.	145
3.- Ejecución de la Obra Pública.	147
3.1.- Aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto de iniciación de la obra.	147
3.2.- Aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto de las Estimaciones.	148
3.3.- Modificaciones a los términos de ejecución de la -- obra.	149
3.4.- Recepción de la obra ante la dependencia contratante.	150
3.5.- Registro del acta de entrega-recepción de la obra ante el Departamento de Análisis y Registro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.	150
3.6.- Finiquito del Contrato.	154
4.- Formas de Terminación del Contrato	155
5.- Responsabilidad del contratista por vicios ocultos.	160

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

I N T R O D U C C I O N

A lo largo de mis estudios en la Facultad de Derecho, siempre tuve gran inclinación por el área del Derecho Administrativo, debido principalmente a mi interés por estudiar el aparato Jurídico-Administrativo que prevalece en nuestro país, virtud a que éste, en la mayoría de los casos no responde a la realidad socio-económica prevaleciente en un momento histórico determinado, siendo en este caso, preocupación del estudioso del derecho el analizar dicho aparato dentro del marco jurídico que nos da la Constitución, la cual como carta magna, constituye en nuestro sistema jurídico las bases y lineamientos dentro de los cuales se desarrolla éste.

Asimismo motivada por la experiencia transmitida por eminentes juristas y decanos de esta rama, crean en mi la necesidad de profundizar en este campo y que mejor oportunidad, que el desarrollar un estudio sobre una de las áreas más interesantes, como lo es "Las Obras Públicas".

Pero en los inicios del trabajo, mi gran inexperiencia hacía imposible el que yo tuviera una visión general para estar en aptitud de delimitar el tema a tratar, es por lo que posteriormente y al ir incursionando en la administración pública, permite el que el tema se delimite en cuanto a sus alcances lo que hace necesario que la investigación se denomine "Procedimiento de Contratación de las Obras Públicas del Distrito Federal a la luz de la Ley de Obras Públicas".

El trabajo en este supuesto fue desarrollado a través de cuatro capítulos, los cuales, han sufrido una serie de reestructuraciones, debido a las constantes reformas y adiciones de que ha sido objeto nuestro aparato jurídico-administrativo, propiciando con ello, una serie de contratiempos para su pronta culminación, pero no todo ha sido negativo, sino por el contrario, los atrasos sufridos permitieron una mayor actualización del mismo, siendo con ello, testimonio fiel para futuros estudios.

Así, inicialmente la Contratación de las Obras Públicas se regulariza al través de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966,

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966 instrumento jurídico que ya no era acorde a nuestra realidad.

El Reglamento de la propia Ley fue también valioso instrumento en los inicios de la presente Tesis, así como sus disposiciones complementarias - como las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

Pero las necesidades apremiantes al crecimiento urbano orillaron a la creación de instrumentos más efectivos, que determinaran los lineamientos generales a seguir en cuanto a la realización de las obras públicas, proporcionando un elemento trascendente de nuestra administración como lo es - la planeación y programación de los recursos del país, es así como el 30 de diciembre de 1980 es sancionada la actual Ley de Obras Públicas.

Esto trajo como consecuencia un cambio total en el procedimiento de -- Contratación que se seguía a la luz de la anterior legislación de obras públicas, creándose así el marco jurídico acorde a la nueva Ley de Obras Públicas, como son su Reglamento y disposiciones complementarias, como las - Reglas Generales para la contratación a base de precios unitarios o la base de precio alzado.

El primero expedido el 11 de septiembre de 1981 y las disposiciones -- complementarias, como el propio Decreto lo establece paulatinamente, saliendo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de febrero del presente año.

Pero la constante agilidad administrativa no se detiene ahí y es así - como una vez terminado este trabajo se presentaron nuevas reformas como lo es las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Este hecho marca indudablemente no una reestructuración al trabajo sino una actualización en cuanto a las funciones que ahora tendrán las nuevas --

Dependencias de la Administración Pública Federal, considerando que debido a la etapa final que tiene este trabajo, es conveniente para una pronta — culminación del mismo, el que previamente y a través de esta Introducción se den las bases generales de dichas reformas.

En ese orden de ideas tenemos que por lo que hace a las autoridades que intervienen en el procedimiento de contratación de obra pública en el Distrito Federal sería en el siguiente orden las reformas:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto por disposición del Decreto publicado el 4 de enero de 1982 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que entre otras establecía en su artículo 32 que esta Dependencia corresponde, fracción XII: "Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

Disposición que queda abrogada mediante Decreto de Reformas y Adiciones a dicha Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de — diciembre de 1982, y en la que se determina lo siguiente: "Regular la — planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación de las obras públicas que realicen las Dependencias y Entidades de la Adminis— tración Pública Federal".

- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que por disposición de la Ley de Obras Públicas interviene por su propia naturaleza en la realización de obras públicas por disposición del nuevo Decreto de Re— formas y Adiciones a la Ley, se denominará Secretaría de Desarrollo Urba— no y Ecología.

Dependencia, que inicialmente y por disposición de la Ley de Obras Pú— blicas, fijará las bases y lineamientos conforme a los cuales se realizarán las obras públicas, esto es, Asentamientos Humanos, era la dependencia que al igual que la de Programación y Presupuesto tiene gran ingerencia en el — Procedimiento de Contratación de la Obra Pública.

En este supuesto, las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo crean gran preocupación, toda vez, que las mismas no especifican la intervención en este caso, que tendrían tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como la Ex-Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy de Desarrollo Urbano y Ecología, lo que necesariamente nos lleva a consultar sus Reglamentos Interiores, los que debido a estas Reformas lógicamente serán reformados algunos en su totalidad y hasta en tanto no sean delimitadas, no es posible especular sobre los mismas.

Por otra parte este Decreto creó, una nueva Dependencia que se denominará Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo el caso, -- que por lo que hace a la nueva estructura orgánica, se preceptúa en el artículo 32 Bis, fracción VIII, que tendrá entre otras funciones la siguiente: -- "Inspeccionar y vigilar directamente a través de los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan -- con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

Del mismo precepto se resalta que en la fracción XVI por lo que hace a las obras públicas establece: "Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de acuerdo con las normas que se emitan".

En esta fracción se observa por primera vez, el que la exorbitancia en los contratos que celebra la Administración Pública tengan una limitante, -- siendo precisamente una atención de la manera que contrata con la administración, a través de una instancia ante la dependencia, a fin de propiciar el que el particular sea oído.

Aclarado lo anterior el tema, "Procedimiento de Contratación de las -- Obras Públicas del Distrito Federal a la luz de la Ley de Obras Públicas, se

desarrollarán a través de cuatro capítulos que a continuación se anotan y - explican brevemente.

Capítulo Primero.- Nociones Generales, el cual se ha analizado considerando primeramente el concepto de obra pública, en cuyo caso se desarrollará el que nuestra legislación maneja, así como el que la doctrina tanto mexicana como extranjera determina; como segundo punto, y una vez precisado el concepto mencionado, se dió un pequeño esbozo a la evolución del mismo, finalizando con la naturaleza de la obra pública.

Capítulo Segundo.- Lo he denominado Clasificación de la Obra Pública, dentro del cual consideré los dos tipos de clasificación que se siguen en la Ley de Obras Públicas, en ese entendido la primera clasificación corresponde la forma jurídica de realización, desglosándolo a través de dos supuestos: por administración directa y por contrato. La segunda clasificación se ha desarrollado teniendo en cuenta la importancia que constituye la forma en que serán pagadas las obras, siendo en este caso dos los criterios a seguir: por unidad de medida o sobre la base de precios unitarios.

Capítulo Tercero.- Tiene por objeto el precisar en base a los criterios y lineamientos que establece la legislación aplicable en materia de obras públicas, las autoridades que intervienen en el procedimiento de contratación de las obras públicas, dando de esta manera el preámbulo para desarrollar el capítulo siguiente constituido por el procedimiento de contratación de las obras públicas.

Asimismo, dentro de este apartado se tratará la naturaleza jurídica del Distrito Federal y de la autoridad Departamento del Distrito Federal, para así precisar su intervención en el procedimiento de contratación.

Capítulo Cuarto.- Se cierra el presente estudio en el apartado correspondiente al procedimiento mismo de contratación de la obra pública. Se resalta en éste, la sistemática jurídica adoptada, toda vez que la misma constituye una adecuada técnica jurídica.

Hasta este momento se ha establecido la reforma a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, logrando con ello la actualización a este estudio, pero nuestra nota aclaratoria no culmina aquí, siendo conveniente a la par aclarar que en el momento en que fue aprobada la Tesis que ahora se presenta, se proponía como una conclusión el que se reformara la Constitución en el artículo 134, precepto que regula el procedimiento de -- contratación de las obras públicas, el cual por disposición del Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, es reformado.

Ahora bien, por lo anteriormente expuesto es conveniente aún cuando sea brevemente el establecer el análisis del precepto comentado. Teniendo así que el artículo 134 inicialmente preceptuaba 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".

Por su parte el Decreto de Reforma al artículo mencionado se amplía en los términos siguientes:

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

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

De lo que podemos observar principalmente es que tanto el precepto inicialmente redactado, como el vigente contienen específicamente, por lo que se refiere a la obra pública, el que para la contratación de la misma se haga mediante los requisitos de la licitación pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes como así lo establecía en sus inicios.

Siendo precisamente y en conclusión que dicho precepto sigue regulando particularmente el procedimiento de contratación de las obras públicas, y no lo que propiamente debe ser el fundamento Constitucional a la Ley de Obras Públicas, como Ley Federal.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES

I.- CONCEPTO DE OBRA PUBLICA.

La Obra Pública se realiza a fin de satisfacer un servicio a la colectividad, la que es protegida a través de un régimen especial de derecho, constituido por el Derecho Administrativo; si bien eso es cierto, habría que delimitar que se entiende por la misma.

Para ello es conveniente acudir a la Doctrina tanto nacional como extranjera, asimismo dar un repaso a la Legislación aplicable a las obras públicas (1) para complementar este estudio.

En ese entendido tenemos en primer lugar que el maestro Don Andrés Serra Rojas en su libro "Derecho Administrativo", la define en los términos siguientes:

"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 de cualquier finalidad de beneficio general".

Ahondando sobre el particular establece que 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. Por eso su ejecución, incluso cuando se realizan mediante contrato con los particulares, está sujeta a dicho régimen especial.

(1) En relación con el tema la Legislación aplicable a las obras públicas es la que a continuación se anota: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134; la Ley Orgánica de la Administración Pública, la que en rubros generales incluye las dependencias de la Administración Pública que tienen ingerencia en la realización de las obras públicas; - la Ley de Obras Públicas, siendo la que en forma específica delimita las facultades de las autoridades que intervienen en el procedimiento de realización de la obra; asimismo se anotan las disposiciones reglamentarias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y el Departamento del Distrito Federal.

En esta definición ya nos encontramos con los elementos básicos de la noción de obra pública; el subjetivo que hace referencia a la naturaleza pública del sujeto, y el objetivo que se relaciona con el destino o empleo de la obra, al cual se viene a agregar uno nuevo, el relativo a la naturaleza del inmueble que debe de revestir la obra. La Jurisprudencia francesa ha establecido este caso interesante; un inmueble que no pertenece al Estado, sino a un particular, pero la obra está encaminada a un interés general, -- que no la hace perder su carácter de obra pública. (2)

Teniendo así que el elemento que se desprende de esta definición como característico, es el de la finalidad que persigue, es decir, que sea realizada a fin de satisfacer a la colectividad, el interés público justifica de esta manera el régimen especial a la que es sometida.

Asimismo tratadistas de origen latinoamericanas, concretamente argentinos, siguen la misma línea de nuestro tratadista, es decir, conceptúan la obra pública por la finalidad que se persigue con su realización, siendo precisamente la satisfacción del interés público, siguiendo un criterio distinto a su legislación positiva, de esta manera autores como Colasire dicen que se llama obras públicas a "Todas las de utilidad común que la administración ejecuta para sí misma", en que el objeto es la "utilidad común", citando como ejemplos; carreteras, puertos, faros canales de navegación, riego y desagüe, obra de desecación de pantanos, etc.

Santamaría de Paredes la define como "las que sean de general uso y -- aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios del Estado, de las provincias o de los pueblos".

Por su parte la Ley Nacional Argentina 13.064, considera obras públicas las que se construyan con fondos del tesoro nacional (art. 1º).

En cuyo concepto se advierte el carácter financiero del concepto.

(2) En relación con la referencia a la jurisprudencia francesa, la hace -- Serra Rojas, Andrés. Derecho ADMINISTRATIVO, II Curso, pág. 434.

En su libro de Derecho Administrativo, el tratadista Hispano Carlos García Oviedo, comenta el concepto de obra pública de la Ley General de 13 de abril de 1877, "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" diciendo al respecto, que el precepto admite - la dual consideración del concepto de obra pública, en su sentido estático (resultado, cosa) y dinámico (actividad, servicio).

Apoyándonos en la anterior anotamos un concepto que nos da un historiadador, y que tiene gran similitud en cuanto a sus elementos; para Francisco - González de Cosío a través de un concienzudo análisis que hace sobre nuestros antecedentes históricos, concluye que la Obra Pública es aquella que - satisface los requisitos siguientes: ser material, ser ordenada por la autoridad y estar dirigida al bien general (3).

Ahora bien, en cuanto a nuestra legislación tendríamos que considerar - dos supuestos, el que establecía la derogada Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el que sustenta la actual Ley de Obras Públicas.

En ese orden de ideas tenemos que el concepto que prevalecía en la Ley derogada, es un simple término material, por cuanto que preceptuaba en su - artículo 19 que la obra pública "Es toda obra que se realiza sobre un inmueble por lo que se refiere a construcción, instalación, conservación, reparación y demolición".

El concepto anotado no establece uno de los elementos fundamentales que debe contener este tipo de obras, y es precisamente la finalidad que persiga la obra ejecutada, bien por administración directa o por contrato, posiblemente por corresponder a una técnica legislativa o tal vez porque en derecho las definiciones son siempre peligrosas (OMNIA DEFINITIO PERICOLOSA - EST).

(3) Francisco González de Cosío, Historia de las Obras Públicas en México, - publicada por la Secretaría de Obras Públicas, México, 1971. Tomo 1 - - cuatro volúmenes). Pag. 18.

En ese entendido podríamos considerar que todas las obras que se realicen en un inmueble serán obras públicas, ejemplo de ello sería la construcción de una casa habitación; se realiza en un inmueble cumpliendo una de -- las características preceptuadas por la Ley abrogada, por tanto deberá sujetarse a las reglas establecidas para su ejecución bien por administración -- directa o por contrato, en este último caso hasta su última consecuencia, -- es decir desde la licitación misma, hasta la recepción de la obra por la Dependencia contratante.

Por lo que respecta a la nueva Ley de Obras Públicas, a diferencia de -- la Ley anterior, engloba en un concepto muy amplio lo que se ha determinado como obra pública. Ella, a través de varios supuestos incurre en el error de no considerar el elemento fundamental que este tipo de obras debe contener, siendo la satisfacción del interés de la colectividad.

En este orden de ideas se desglosará el concepto que maneja la actual -- Ley de Obras Públicas.

Primer supuesto: "Obra Pública es todo trabajo que tenga por objeto, -- crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la Ley".

De dicho concepto se observa lo siguiente que el trabajo al cual se refieren, decíamos, no determina que tenga por finalidad preservar el interés público, siendo indudable que el fin de utilidad general tiene un contenido más jurídico ya que se ha afirmado que este tipo de obras también puede ser ejecutada por particulares.

Respecto de que la obra sea efectuada en un inmueble, consideramos que -- este criterio es el mismo que se sigue en Francia con el distinguo que sobre el particular señala Bullrich, al establecer la diferencia entre "Obra Pública y Trabajo Público", ya que con el segundo se realiza el primero, que según la doctrina francesa una obra merece el calificativo de pública cuando se trata de un bien inmueble, realizada por persona moral administrativa (Administración Lato sensu) para destino de uso público; concorde con este principio serían obras públicas el tendido de líneas telegráficas y telefónicas, la construcción de sepulcros y el barrido y limpieza de las calles -- públicas.

Respecto a la naturaleza del trabajo a realizar, tenemos que la Ley de Servicio de Inspección Fiscal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1936) contiene un capítulo relativo a la ejecución de los actos y contratos relativos a las obras públicas, la cual se encuentra regulada en el Reglamento de la misma Ley preceptuando en su artículo 84: "Para los efectos de la intervención que establece el artículo 34 de la Ley, se consideran obras de construcción, instalación y reparación las siguientes:

- a) Obras de construcción, las nuevas y de ampliación que se proyecten y lleven a cabo, aplicando la Ingeniería y la arquitectura.
- b) Obras de instalación, los trabajos inherentes a la colocación, en una construcción, de una serie o conjunto de muebles, máquinas, aparatos y sus accesorios, para un servicio o fin determinado.
- c) Obras de reparación, toda compostura, restauración, reforma o adaptación de una construcción. Quedan incluidos en este grupo los trabajos de conservación correspondientes a las obras y servicios existentes.

Por lo que a la forma tan generalizada que la Ley de referencia maneja a los bienes inmuebles, por englobar en este supuesto a los bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la Ley, nos remitimos al Código Civil, en su artículo 750, el cual establece en forma de lista los que por disposición de la Ley deben considerarse bienes inmuebles.

El segundo supuesto que comprende la referida Ley es el siguiente:

"Para los efectos de esta Ley se considera como Obra Pública, la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que — tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción en aquellas similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o el subsuelo".

Se anota que el concepto llanamente no expresa el régimen jurídico al cual se someterá la ejecución de obras públicas, asimismo restringe el obje

to al cual va dirigido ya que solo considera los relativos al desarrollo de los recursos naturales y agropecuarios, pero analizando en conjunto dichas reformas, se desprende del análisis efectuado al artículo 19 que "La presente Ley es de orden público e interés general...", siendo que en este entendido tales fases de la obra como así lo detalla el concepto en cita están encaminadas a satisfacer el interés social o público aunque hubiese sido -- preferible que en el concepto descrito se anotara expresamente este requisito.

De lo expresado hasta este momento se determina que la legislación mexicana no establece en forma concreta, uno de los elementos importantes de -- las obras públicas la finalidad que debe contener toda obra pública, y -- me-- nos aún el origen de los fondos monetarios para realizarlos; esto último -- considero que no es uno de los elementos esenciales de la misma ya que la -- obra pudiera realizarse con fondos de los propios particulares.

Siguiendo la secuencia establecida, la Ley de Obras Públicas también -- considera como obra pública "La construcción, instalación, conservación, -- mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común".

De lo anterior podemos considerar que el concepto anotado es de los supuestos que maneja la mencionada Ley, el más completo, por cuanto que abarca un elemento importante que debe contener este tipo de obras, siendo precisamente el que tenga por finalidad satisfacer bien un servicio público o en rubro general, el uso común.

En tal razonamiento habría que precisar lo que es servicio público, -- siendo sólo necesario el dar un concepto del mismo.

Del concepto de servicio público mucho se ha escrito en la doctrina y -- en la legislación francesa, en tal supuesto consideramos que el concepto -- más apropiado es el siguiente: "Servicio Público es una actividad técnica -- encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales -- mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e --

igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)". (4)

Ahora bien, continuando el análisis efectuado al concepto de obra pública que maneja la Ley, es importante anotar, que toda vez que la referida Ley desde mi punto de vista, adolece de generalidad en cuanto a el concepto de obra pública, no conforme con ello cierra el artículo 2º en los términos siguientes:

"Todos aquellos de naturaleza análoga".

En ese sentido se desprende que la Dependencia que aplicará las disposiciones de la Ley de Obra Pública así como la que determinará los criterios y lineamientos a seguir en materia de obras públicas será la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual da facultades exorbitantes a la Administración Pública para la realización de la obra pública, considerando con ello que esto deja al arbitrio de dicha dependencia, el que sea la que determine cuales serán las obras de Naturaleza Análoga que deben sujetarse a los lineamientos contenidos en la Ley de Obras Públicas.

Por otra parte es necesario apuntar que la referida Ley sujeta a las disposiciones de la misma, "los contratos de servicios relacionados con la obra pública que requieren celebrar las Dependencias y Entidades mencionadas en el artículo 1º. de la Ley".

Así tenemos que los servicios relacionados con la obra pública se especifican mediante disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero del presente año, con la denominación de inciso 3.5- del contrato de servicios relacionados con la obra pública y su anexo.

En la referida disposición se determina que las especificaciones para el servicio, el programa firmado por las partes y el presupuesto, junto --

(4) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México: Porrúa, 1979, 3a. edición, pág. 369.

con los términos de referencia del servicio y las normas de servicio técnico que se consignan en relación anexa al contrato, forman parte del mismo.

Son pues, los servicios relacionados con la obra pública, parte de la misma por disposición de la propia Ley.

Respecto de los servicios relacionados con la obra pública se resaltaré algunas cuestiones que se consideren importantes, como lo es las modificaciones a los términos para la obra, especificaciones, programa y variaciones de las cantidades de trabajo; responsabilidad del contratista; subcontratación; cesión de los derechos; suspensión de los trabajos; rescisión del contrato y como último punto será anexado el contrato de los servicios relacionados con las obras públicas.

Ello aún cuando no constituye propiamente obras públicas forman parte de ella, por lo que se ha considerado conveniente sujetar a las disposiciones de la Ley.

Los servicios relacionados con la obra a la luz de la vigente Ley para su contratación se sujetan al procedimiento de adjudicación por concurso.

A mayor abundamiento tenemos que el artículo 15 de la Ley establece -- "Serán elementos de la obra pública, las investigaciones, las asesorías y -- las consultorías especializadas así como los estudios técnicos y de preinversión que requiere su realización.

Se observa claramente el complemento que representa para la obra pública, las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas, en razón de la importancia que en la actualidad tiene la técnica en la construcción, ya que si pretende realizarse una obra pública que satisfaga una población mayor que cada día demandan mayores servicios, debe la Administración Pública, allegarse los elementos necesarios que necesita a fin de poder ejecutar en el menor tiempo posible, con un costo bajo dicha obra.

2.- EVOLUCION Y NATURALEZA DE LA OBRA PUBLICA.

Desde tiempos muy remotos puede hablarse de obra pública en su sentido lato, sin por ello responder a las concepciones jurídicas cuya evolución - se ha producido a través del tiempo. (5)

"La noción de obra pública escribe Flame (6) está ligada a la noción - de vida colectiva, tanto en el ambiente local o regional de la Polis Griega, como en el nacional de nuestro moderno estado. Desde que los hombres viven agrupados, su existencia no es prácticamente posible sino con un mínimo de organización, y toda la colectividad humana supone una administración que para asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas, precisa realizar obras públicas...".

Las grandes construcciones de las civilizaciones asiáticas y del norte de Africa, trascendieron y fueron limitadas por civilizaciones posteriores, Grecia y Roma y toda Europa posteriormente, sintieron la necesidad y realizaron, en gran escala, magníficas obras de interés colectivo, cuya presencia se advierte, todavía por las generaciones actuales.

Igualmente en el Nuevo mundo las civilizaciones indígenas que lo poblaban, tuvieron ideas claras de interés para la colectividad. La magnitud - de las construcciones fué extraordinaria, teniendo que situándonos en el - México antiguo nos quedamos sobrecogidos por la majestuosidad de las obras que pueblos como los Aztecas, Mayas y otras formaciones étnicas realizaron en nuestro país teniendo por ello un sentido muy profundo de la religiosidad.

- (5) Los antecedentes legislativos que rige la obra pública es una disciplina jurídica nueva. Los autores suelen citar como primera manifestación de la misma la Ley Francesa de organización administrativa del 28, siendo el año 1800. Se cita, también, como la primera obra escrita sobre el tema la de Romagnosi, PRINCIPII FONDAMENTALI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO del año 1814.
- (6) Les Marchés de L'Administration, Bruxelles, 1955, pág. 7, citado por - Carlos García Oviedo en Derecho Administrativo, pág. 504, Nº 2, Madrid, 1957.

Asimismo se afirma nuestro concepto en el sentido de que la presencia del ente de derecho público es indispensable para poder complementar el concepto de que la obra es pública, ya que es un hecho real y positivo — que en el seno de las más antiguas formas de sociedad existió siempre un principio rector, una autoridad que de una u otra forma, reconocida voluntaria o involuntariamente, ejercía funciones coactivas y desempeñaba actividades en la colectividad que regulaba, imponiendo tributos, prestaciones o servicios de variada índole, que se reputaban necesarios, útiles o convenientes, al bien común, — otro de los elementos manejados por nosotros como parte integrante del concepto de obra pública—; y por consiguiente se reafirma otro de los elementos de toda obra pública.

Desarrollando tenemos que en la época prehispánica, se realizaban las obras con mano de obra de los vencidos en las guerras por los Mexicas, las que estaban encaminadas a la satisfacción del bien común, como sería el caso, a mayor abundamiento, de la creación de Huaxtepec, el cual no sólo fue construido para recreación del entonces Emperador Moctezuma y sus sucesores, sino para que "se recoja y suba (el agua) todo lo que pudiere subir,— para que se pudiese regar toda la tierra que alcance". (7)

Pero las obras de los antiguos mexicanos también tenían un carácter — eminentemente religioso, como era el caso de la Construcción de sus Templos, en los que adoraban a sus dioses.

A lo anterior es interesante anotar algunas de las afirmaciones que sobre el particular nos proporciona el historiador Francisco González de Cosío, siendo las que a continuación se anotan:

- a) En un principio las obras públicas se llevaron a cabo por el pueblo mismo, constituyendo un esfuerzo de integración vital.
- b) Posteriormente con su expansión, y siendo la guerra su actividad — principal consideran que la obra no es adecuada, ni propio del pueblo Mexica.

(7) Francisco González de Cosío. op cit. pág. 58.

- c) El trabajo de la obra pública se entiende como cierto género de tributo y servicio personal procedente tanto del exterior como del interior.
- d) Siendo la nobleza la clase principal, así como la sacerdotal, en su organización interna únicamente los macehuales realizaban la obra pública, que era de poca monta en comparación con la que se hace -- por mano forastera.
- e) Dicha mano interior forma parte del sistema tributario de la Ciudad.

Pero esta época se ve perturbada por la intrusión de los españoles, - a lo que ellos llamarían América, el descubrimiento de un nuevo continente, determinó para la Historia de México, el siglo de la Conquista, siglo XVI. Con este nombre se engloba tanto el hecho militar mismo como el largo período de acomodo que no sin violencias produjo una nueva situación: la Colonia.

El siglo de la conquista se divide en dos períodos diferentes. El primero, que abarca de 1519 hasta mas o menos mediados del siglo, se caracteriza por el triunfo de los intereses particulares de los conquistadores sobre el mundo indígena, que de pronto se encuentra sometido a una explotación sistemática.

El segundo período del siglo de la conquista se caracterizará precisamente por la tendencia opuesta, o sea un aumento de la función real en la toma de decisiones, un mayor control en los abusos de los conquistadores y el surgimiento de una política deliberada de protección legal al indígena.

Aunado a la lucha militar se dio lo que se ha expresado como la "conquista espiritual", la cual fue acuñada por Robert Ricard, en uno de los libros clásicos de la historiografía sobre México. Ricard vió en esa "conquista espiritual", o sea el proceso de cristianización e hispanización de los indígenas durante el siglo XVI, la expresión de una crisis de conciencia, la oportunidad de una reinterpretación de la condición de los hombres.

Siglo este, del combate de todos contra todos, luchas políticas, sociales, literarias, científicas; reformas en las costumbres; en la legisla-

ción, en la religión, en la filosofía. Con todo ello se trataba de someter no sólo militar sino ideológicamente a los indígenas de los pueblos conquistados, creando una serie de instituciones, tanto de administración como de poder.

Obras efectuadas por los conquistados, para los conquistadores, lo que constituye un proceso de dominación colonial del siglo XVI. Para lograr -- este objetivo, hubo la necesidad de construir una serie de templos, conventos, los cuales fueron tantos que habiendo terminado Lucio de Mendieta y Núñez de escribir su historia en 1526, poco más o menos, refiere que en Nueva España, había ya en esa época cerca de 400 monasterios y otros tantos partidas de clérigos, fuera de las iglesias de pueblos.

Es decir, la fuerza evangelizadora en la educación de los indios propició el que la mayoría de las obras efectuadas en aquella época, al igual -- que el de la época prehispánica tuvieran un carácter eminentemente religioso. Adquiriendo tal fuerza, que en aquella época no había un sólo testimonio de nuestra historia que no fuera escrito por clérigos.

Pero eso no es todo, las obras de los misioneros no pueden constreñirse a la educación, la difusión de la enseñanza religiosa, sino que estas abarcarán un gran número de obras como en construcciones de ingeniería hidráulica, grandes presas, acueductos o complejos sistemas de irrigación, creados por los misioneros durante el siglo XVI, en el centro y en el occidente de México; la introducción de cierto tipo de cultivos de hortaliza y frutales también acompañarían la labor evangelizadora de los frailes.

En relación con lo anterior citaremos que en nuestros archivos se contienen infinidad de pasajes como el que a continuación se escribe: "empedrados de calles y plazas, portales, reparación de cárcel, construcción de -- puentes, alcantarillas, acequías, desagüe de calles, ..., caminos, calles, - rollos, limpieza de lugares públicos, iglesias, colegios, casas de beneficencia, hospitales, monasterios, la Universidad, etc., constituían las principales obras públicas que la Ciudad realizaba, y todo ello aprovechando la abnegada fuente de trabajo que representaban los indios, esclavos y presos, a quienes, a pesar de las disposiciones reales, se hacía trabajar frecuentemente con exceso y sin justa retribución".

Ahora bien, haciendo uso del concienzudo análisis que sobre el particular hace González de Cosío basándose para ello de las principales disposiciones jurídicas prevaecientes en dicha época, tenemos las conclusiones - siguientes:

- a) Había una noción clara de la obra pública y del bien común, utilidad pública o común, y "pro-comunal".
- b) Había una evidente relación entre las ideas de obras públicas, trabajo material, utilidad pública o común, cooperación económica y la boral, y mandato de la autoridad. De ello resulta que la obra pública constituía una realización material, ordenada por la autoridad, dirigida al bien o autoridades comunes, a la que concurrían -- económica o laboralmente quienes se beneficiaban con ellas, o estaban obligados por razón de costumbre, derecho o necesidad.
- c) La utilidad común o pública se entendía en un doble aspecto: de fomento material; riqueza pública material, progreso, civilización, - desarrollo; de fomento espiritual, conversión de los indios, humanismo, cultura, buenas costumbres, religión.
- d) De esta forma la obra se realizaba con fines civiles o religiosos.
- e) Se considera justo que concurrieran a la obra pública quienes se beneficiaban con su realización. Por lo tanto, no había exentos, -- cuando menos teóricamente, de la obligación de contribuir a ella.
- f) La Administración Pública colonial se distinguió por un decidido espíritu de realizaciones materiales constructivas.
- g) Es evidente la existencia de la "planeación", una de las más antiguas del mundo, en la construcción de ciudades, casas, plazas, caminos, y en general en la realización de las obras públicas.
- h) La iglesia secular o regular intervenía en la realización, construcción y funcionamiento de la obra pública de fines religiosos, según lo autorizaba la potestad civil.
- i) El Gobierno Colonial, representativo del rey, fué en general omnímodo. Los municipios y ayuntamientos perdieron su fuerza y respetabilidad por los corregidores, y éstos, a su vez, posteriormente, por el régimen de tipo preponderantemente económico de las intendencias.

- j) Los ayuntamientos tenían a su cargo las obras públicas de las ciudades, villas y lugares.
- k) El monarca, por medio de su Hacienda Real, acudía frecuentemente, y con magnificencia, a la realización de las obras públicas, ya complementando los recursos económicos de los municipios y comunidades, ya directamente como autoridad general, ya como patrono.
- l) El costo de la obra pública se repartía generalmente en terceras partes; la Hacienda Real; los vecinos encomenderos, los vecinos acudían atentos a su calidad.
- ll) El tributo y el servicio personal se justificaba históricamente y jurídicamente. Los antiguos mexicanos los rendían a sus "teules". Las autoridades coloniales, representantes del rey, los exigían por razón de guerra, como vencedores; de guerra natural y divino, y de "necesidad".
- m) La necesidad se consideraba superior al derecho. El tributo y el trabajo forzoso eran necesarios para sostener la administración y por eso la convulsión sobre los indios estaba justificada.
- n) Los indios constituían el insustituible elemento básico en que se apoyaba la realización de la obra pública y en último término la economía del país.
- ñ) Había obligación preferente, de parte de los indios, de concurrir a las obras públicas de su localidad. Teóricamente no podían ser forzados a satisfacerlas fuera de ésta; aunque de hecho eran llamados frecuentemente de unas y otras partes y compelidos a realizarlas.
- o) Los indios contribuían, en su calidad de vencidos, como trabajadores forzados.
- p) Ya fuera tributo, trabajo voluntario o forzado, el indio daba mano de obra, o explotación de materiales de construcción, o acarreo a una y otras cosas.
- q) La voluntad del indio para establecer la relación contractual de trabajo era, el mayor número de casos, puramente teórica. Los indios eran llamados de cualquier parte, por sólo acuerdo del virrey para realizar los trabajos que se les encomendaban.

- r) Los indios beneficiados con las obras públicas tenían obligación de conservarlas y mantenerlas.
- s) Había un oidor, en la Audiencia Real, encargado de la inspección de las obras públicas. En el Ayuntamiento de México, un regidor estaba al cargo de lo mismo.
- t) La construcción de las obras públicas estaba controlada mediante -- las Ordenanzas correspondientes, tanto en la eficacia y aptitud de ingenieros, arquitectos, alafires, maestros de obra y albañiles como en la calidad de los materiales.
- u) Las obras públicas se hacían por administración, o por medio de -- asentistas (contratista). Se había instituido el peaje, mediante -- el cual la administración o el asentista se resarcían de los gastos impedidos en la construcción de caminos y puentes.
- v) El contrato de obra se concedía, previa convocatoria a quien presentara mayor número de posibilidades, en el orden de costo, calidad y tiempo.
- w) En las fundaciones de las nuevas poblaciones, el régimen estaba determinado por las capitulaciones suscritas por pobladores o Adelantados, aceptadas por el Rey. En general contenían los mismos principios de doctrina anteriormente asentados.
- x) La obra pública, en tiempos del despotismo ilustrado, se entendían como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del -- país. Las juntas municipales, los jueces Subdelegados en los pue-- blos de indios, la intendencia de la jurisdicción y la Junta Supe-- rior de Hacienda, cada uno en su esfera, intervenían en la realización de la misma.
- y) En la Cuarta época de vigencia de la Constitución de Cádiz, volvieron plenamente a los ayuntamientos las facultades de administración de que habían sido despojados. Cuando sus recursos no eran sufi-- cientes, podían dichas corporaciones imponer arbitrios, que debían de merecer la aprobación de las cortes. Era permitida su imposi-- ción y provisional, previo consentimiento de la diputación y mien-- tras recaía la resolución de aquel Cuerpo Parlamentario.

La trayectoria que en esta época tuvo la obra pública fue de interés si, pero efectuada por los indígenas que en la época colonial se encontraban en total estado de sumisión. Es decir estaba encaminada a satisfacer el interés público que estaba constituido por el de los españoles. Ante este estado de cosas surgen una serie de inconformidades, ya que todos los servicios eran para el conquistador cosa por demás natural ya que eran los conquistadores ejerciendo su poder sobre los conquistados, constituidos por los naturales de la naciente América.

Considerando que invariablemente el pueblo vencedor quiere someter al pueblo que ha caído bajo su yugo, es la explicación de las conclusiones dadas por González de Cosío, en la parte relativa a ser el indígena el que -- prácticamente convertido en un esclavo realiza una obra de beneficio colectivo.

En la construcción de hospitales, mercados, escuelas, universidades, -- calles, puentes, obras de irrigación, etc., se beneficia la colectividad, -- la constituida por los españoles y nobles, los vencedores.

Estado de sumisión que después de doscientos años, se verá tambaleante por la serie de ideología que se conocerá con los nombres de Ilustración y Siglo de las Luces.

En este siglo que va del reinado de Fernando VI (1746-1759) y el virreinato de Francisco de Gúemes, conde de Revillagigedo (1746-1755) al reinado de Carlos IV (1788-1808) y el Virreinato de José de Iturrigaray (1803-1808), la Nueva España amplía su territorio y su población, se enriquece, cambia -- de sistema político, procrea un nuevo grupo social, se ilustra, se da cuenta de sí misma y se prepara para hacer vida aparte e independiente de la nación española.

La Nueva España crece y prospera en el Siglo de las Luces. El territorio se dobla, la población se triplica y el valor de la producción económica se sextuplica.

Los reyes de España, especialmente Carlos III, que gobernó de 1759 a -- 1788, atribuía el progreso de la Nueva España a la acción del despotismo --

ilustrado, sistema que consistió en una docena de prácticas político-administrativas. El órgano central del gobierno metropolitano para las posesiones de América deja de ser el pachorrudo Consejo de Indias, y comienza a serlo la dinámica Secretaría del Despacho de Indias. Al Gobierno de la Nueva España, aparte de ponerle virreyes activos y enérgicos, se le añade la Intendencia, un órgano regional de mando y promoción. Desde 1786 se divide el país en intendencias, base de la futura división en Estados. Al frente de cada una se puso un Intendente, con las obligaciones básicas de levantar mapas topográficos de su provincia, hacer estudios económicos regionales, distribuir entre el público información científica y técnica, -- construir caminos y diversas obras de infraestructura, embellecer las ciudades y castigar a ociosos y malentretidos.

Lo anterior dio origen a que la Ciudad de México con un poco más de -- los cien mil vecinos, cambia su fisonomía y costumbres; se llena de casas suntuosas, permite el tránsito de coches y obtiene por vez primera la iluminación nocturna. Los hábitos de los de arriba se afrancesan. En el séquito de los gobernantes españoles, vienen cocineros, peluqueros y sastres franceses.

Con todo, el crecimiento territorial, la prosperidad económica, el reajuste político-administrativo y las nuevas costumbres solo afectarán positivamente a una mínima parte de la población neoespañola. Estado de cosas que no pasaba inadvertido, siendo el caso, que como propalaba en ese entonces, Alejandro Humboldt que: "México es el país de la desigualdad, existe una desigualdad tremenda en la distribución de la riqueza y de la cultura".

Desigualdades sociales y económicas que día a día se acentuaba, dando por resultado una crisis que daba a cada paso eco entre las clases oprimidas, no sólo eso sino los acontecimientos que se estaban suscitando en el exterior, como la Revolución Francesa, fruto notorio del siglo de las luces, razón por la que el gobierno de la Nueva España deja de ser promotor de cambios y mejoras, pone el acento en el despotismo e intenta contener la "Ilustración".

El meter freno resulta contraproducente, ya que ante tal situación de opresión y las soluciones planteadas no sólo por la Revolución Francesa, -

la independencia de las trece colonias inglesas en los Estados Unidos y su Constitución, emprendería el análisis de la situación de este país por los criollos, dando por resultado un movimiento que lograría nuestra Independencia de España, propiciando con ello una nueva Nación.

Epoca para nuestro país de grandes contratiempos, ya que, después de tres décadas, independiente, México aporreado, andrajoso, sin cohesión nacional, sin paz, no realiza obras públicas debido a todos estos hechos, -- por lo que, ante tales supuestos, sólo podía exhibir con orgullo a sus intelectuales (dentro de los intelectuales mas distinguidos, tenemos al novelista, Joaquín Fernández de Lizalde, el mejor dramaturgo, Manuel Eduardo Gorostiza, y los poetas de más renombre los neoclásicos Quintana Roo, Pesado y Carpio, y los románticos Calderón y Rodríguez Galván). En medio de la borrasca, la gente de pensamiento logró mantenerse en forma y capaz de osadía y sacrificio.

Se vislumbra que si bien la Reforma fue una época de grandes logros en nuestra legislación como la expedición de las leyes de Reforma que estatuyen (julio de 1859) la nacionalización de los bienes de la iglesia, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civil; la secularización de los cementerios y la supresión de muchas fiestas religiosas, no amerita el que nos detengamos más de lo necesario, ya que, el estudio que ahora se hace es una evolución del concepto de la obra pública, y en esta época no -- era o más bien no se realizaban obras públicas, por la situación de desorden y pobreza que vivía nuestro país en la época que se comenta.

En fin, el gobierno de Juárez hubo que restaurar una serie de instituciones que se encontraban tambaleante, resaltando respecto del punto que nos ocupa, que hacia 1873 se terminó el ferrocarril mexicano que llevó en su culminación seis largos años, el cual resultó insuficiente, se descubrió que ciertamente reanimaba las importaciones y exportaciones, que alimentaba poco o nada la economía interna del país. Es decir, se descubrió que lo que le hacía falta a México era toda una red ferroviaria, y otra de caminos carreteros que la alimentara o la supliese en las zonas que dejaba sin servir. Esto suponía una inversión enorme de capitales, que los mexicanos no tenían. Tampoco era posible acudir a los capitales extranjeros -- porque, a consecuencia justamente de la guerra de intervención, México había roto sus relaciones con Inglaterra, Francia y España.

Seguindo la secuencia histórica, tenemos que una de las etapas más tristes de nuestra historia será la que va de 1877 a 1911, el Porfiriato, porque la figura de Porfirio Díaz la domina. No sin embargo, desde el -- primer día, sino que va perfilándose durante los diez años anteriores y -- apenas alcanza su estatura dominante en 1888.

Con la entrada al poder de Díaz, tras aparejadas dos consecuencias de cisivas: la desaparición de una generación de gobernantes experimentados y patriotas, y su sustitución por una generación de advenedizos. Además que la generación vieja tuvo una visión de la vida y de los problemas del país cuya validez había negado la nueva generación sin presentar otro que la reemplazara.

Pero independientemente de lo anterior, en el punto que nos ocupa se llevó a cabo la construcción de las líneas del ferrocarril de 460 kilómetros, a toda una red ferroviaria de 19,000.

La importancia de la construcción de la red ferroviaria radica principalmente, en el hecho del impulso que Díaz pretendía darle a las empresas extranjeras, virtud a lo cual les da infinidad de facilidades, como el hecho, tan magistralmente es plasmado por Adolfo Guilly, en su libro "La Revolución Ininterrumpida" al anotar que "Los ferrocarriles fueron construídos y explotados por empresas inglesas y norteamericanas. Como en todas partes salvo en Inglaterra- recibieron enormes concesiones en tierras y -- dinero de parte del Estado. Este se comprometió con los inversionistas -- ferrocarrileros norteamericanos e ingleses a pagarles subvenciones que va riaban entre seis mil pesos por kilómetros de vía construído o en terreno montañoso; a cederles el aprovechamiento gratuito de las tierras "indis-- pensables" para construir las vías; autorizarles la utilización del traba-- jo de las poblaciones por donde atravesará la vía, a cambio de salarios -- que no pasaban de los cincuenta centavos por día". (8)

(8) En cuanto a la extensión comparada de la red de ferrocarriles mexicanos: en víspera de la guerra de 1914, Trotsky "en Historia de la Revolución Rusa, Rusia tenía 0,4 kilómetros de líneas férreas por cada -- 100 kilómetros cuadrados, mientras que en Alemania la proporción era de 11,7 y de 7 en Austria-Hungría". En México, la proporción aproximada era de un kilómetro de vías férreas por cada 100 kilómetros cuadrados de territorio.

Asimismo es importante hacer notar que en esta época las principales inversiones de capital en la economía mexicana —excluida la agrícola— se concentraban en los ferrocarriles (40% del total), la minería (17%) y — los bancos (17.3%), seguidos más de lejos por la industria (6.6%), la — electricidad (6.6%), y el petróleo (5.9%). La mayoría de estas inversiones —77%— era capital extranjero. (9)

Paralelamente, las comunicaciones postales, telegráficas y aún telefónicas, se ampliaron hasta cubrir muy buena parte del territorio nacional. Se hicieron obras portuarias considerables en Veracruz, Tampico y Salina Cruz. Avanzando el Porfiriato se creó una serie de bancos que hicieron posible un ensanchamiento de la agricultura, la minería, el comercio y la industria. En suma, el país en su conjunto mejoró su economía en un grado y una extensión nunca antes vistos.

La fórmula que expresa fielmente el concepto que Porfirio tenía de un gobernante y, por supuesto, de su propia misión, es la bien conocida de "poca política y mucha administración", fórmula que funcionó satisfactoriamente largos años porque el país ansiaba la paz y quería mejorar su condición económica, porque el porfiriato demostró que podía mantener la paz y sabía como impulsar la economía nacional. Al final sin embargo, — se hizo cada vez más ingrata hasta provocar la rebelión maderista.

Jamás ha habido en el mundo una sociedad igualitaria en que la riqueza se reparta en porciones exactamente iguales entre todos y cada uno de los miembros de esa sociedad. Pero en México la desigual repartición de la nueva riqueza pareció mucho más marcada, es por ello que catalogó a — este período como triste.

(9) Datos retomados de la referencia de Adolfo Gilly, op. cit., pág. 22, respecto de las conclusiones de un estudio, sobre las 170 sociedades anónimas más importantes del país en 1910, realizado por el economista José Luis Ceceña ("La Penetración Extranjera y los grupos de poder en México, 1870-1910", en la revista "Problemas del desarrollo", No. 1, octubre-diciembre 1969, Instituto de Investigaciones Económicas, — Universidad Nacional Autónoma de México). Dicho grupo abarcará un capital total de 1,650 millones de pesos, desde la mayor, Ferrocarriles Nacionales de México, con 460 millones, hasta la menor, América Bank of Torreón, con 100,000 pesos de capital.

La situación vivida por el país, hasta 1910, suscita un nuevo movimiento, la Revolución Mexicana, trayendo consigo una etapa de inestabilidad a todos los niveles, etapa que no será analizada a que por las revueltas que se vivían en dicha etapa, no se ejecutaban obras públicas.

En 1920 México pareció iniciar una era de paz. Ese año, y tras un breve interinato civil puesto a manera de justificación y puente entre el último y la nueva vida institucional, Alvaro Obregón, uno de los militares más brillantes -y sin duda el más poderoso- de quienes habían surgido del movimiento revolucionario, ocupa la presidencia de la República.

En 1924 establecidas ya las nuevas bases del poder político ocupaba la presidencia Plutarco Elías Calles, con él y durante casi todo su gobierno, funcionaron con gran efectividad las directrices de acción social y de ortodoxia política ya aceptada. Tanto que México logró salir casi ileso del replanteamiento de uno de los problemas que más honda huella han dejado en su historia: el religioso.

México vivía sin duda una época de transformaciones inusitadas. Su -- rostro moderno comenzaba a perfilarse.

Pero al final del mandato callista, otras muchas cosas comenzaron a -- dar muestras de cambio. La continuidad en el poder había permitido al grupo gobernante compartir otras formas de dominio social. Al construirse -- las obras complementarias para la transformación de la economía agraria, -- de los servicios públicos, de la salubridad y de la educación, una derrama de bienes empezó a generar una clase social económicamente fuerte fuera y dentro del poder público. Por otra parte, las necesidades de crédito extranjero para el propio crecimiento nacional, había atemperado mucho las -- actitudes nacionalistas mantenidas durante la revolución armada.

De gran significado ha sido este breve estudio de la evolución del concepto de las obras públicas, ya que, aún cuando el mismo tiene por finalidad la satisfacción del interés público se ha observado como en las diferentes etapas de nuestra historia se vislumbra el interés público, como el interés de una clase privilegiada, es cierto que las obras públicas que se

han efectuado en los diferentes regímenes fueron hechas en circunstancias unas favorables y otras no tanto, debido a los constantes movimientos de cambio de que ha sido objeto nuestro país.

Finalmente el momento actual, presenta también una serie de contra-
-tiempos para la satisfacción del interés de la colectividad lo cual obedece a interés de tipo político, social y económico, para ello se dará un pequeño repaso a los inicios de este momento que ahora vivimos, dando una breve introducción de esta etapa para mayor precisión del término utilidad pública.

Los historiadores concuerdan más o menos en dividir el estudio de la Revolución Mexicana en tres etapas. La "destructora", que va de 1910 a 1920, cuando la tarea principal es acabar con el antiguo régimen porfiriano e idear siquiera el marco teórico de la Constitución de 1917, dentro del cual debía levantarse la nueva sociedad que la revolución se había propuesto construir.

La segunda de 1921 a 1940, la llaman etapa "reformista" porque en ella comienza aplicarse la reforma agraria, se fortalecen las organizaciones obreras, renacen la educación y la cultura, se fundan instituciones como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, las Escuelas Agrícolas, etc. de las que iba a salir el México nuevo. Por último, la tercera etapa, que comienza en 1941, y concluye en 1970, ha sido llamada de consolidación o de "modernización", si bien el nombre más gráfico y descriptivo sería de "Estabilidad Política y de Avance Económico".

Siendo hacia 1936 en que la situación de atraso o incertidumbre que reina en nuestro país cambia, un ejemplo claro de ello lo constituye la agricultura, la cual inicia su progreso, mejorando las técnicas de cultivo, sobre todo de abonos y semillas seleccionadas. Y también a causa de las grandes obras de irrigación que permitieron cultivar extensas zonas con la seguridad de contar con agua suficiente y oportuna. Así mismo el crecimiento de la industria de la construcción y de la electricidad.

El crecimiento de nuestra economía iba en apogeo, pero no todo podría ser paradisiaco, ya que estudios de la época nos revelan que los benefi-

cios de ese avance económico reinante en este período era bastante inequitativo, no sólo socialmente sino regionalmente, ya que, mientras un diez por ciento de las familias privilegiadas se llevaban casi la mitad del ingreso nacional, al cuarenta por ciento de familias pobres apenas les tocaba el catorce por ciento.

Por lo que hace al desequilibrio económico horizontal, es decir, por regiones, se nota claramente en el caso del Distrito Federal, con un territorio menor que el de cualquier entidad, contiene más del doble de habitantes que el estado más poblado, y el presupuesto de egresos de que dispone el Departamento del Distrito Federal es 18 veces superior al de Nuevo León, el Estado más rico.

Este problema de concentración urbana de la población, trae como consecuencia el que las obras que se realicen sean cada día más caras e insuficientes, simple y sencillamente cualquier obra que se efectúe en el Distrito Federal será si, para satisfacción de una colectividad cada día más creciente y necesitada de servicios como atención médica, transportes, educación, mayores vías de comunicación, etc., pero siempre insuficientes.

Finalmente sólo me resta agregar que aún en este sexenio con los problemas sufridos por la devaluación de nuestra moneda, y la suspensión de - infinidad de obras por el costo elevado de la misma, manifestó el Lic. José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1977-1982), en su Sexto Informe de Gobierno, que se construyeron 22 - kilómetros de drenaje profundo; que de 37.3 km. del metro construídos al inicio de su sexenio y 28 carros, se cuenta a la fecha con 80 km. y 1,300 carros, con una capacidad de 5 millones de pasajeros día; 500 ejes viales, 8 km. más de circuito interior, prioridad a la contaminación, fortaleciendo el cinturón verde; 320 has. de una obra tan ansiada como la Central de Abastos; el impulso cultural que se da a través de la restauración del Centro Histórico de la Ciudad de México; la construcción de 807 mil viviendas de interés social; la construcción de Puertos Industriales al través del Programa Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios, dando de esta manera gran impulso al comercio y al turismo en nuestro país.

Concluyendo que el concepto de la obra pública en el ir y venir del tiempo, siempre ha sido encaminada a la satisfacción del interés de la colectividad, siendo necesarios el respetar este aún sobre ee interés particular, como consecuencia de la urgencia con que se requiera se efectúen dichas obras.

Desgraciadamente debido al sistema capitalista que prevalece en nuestro país el interés que es más afectado es el de las clases económicamente débiles, y no lo digo yo, sino la historia misma, en la conquista los indios trabajaban para sus opresores; el auge económico de nuestro país - en la época del porfiriato tiene un precio, "Valle Nacional", "los peones del campo y los pobres de la ciudad", elementos represivos del régimen de Díaz, como así los cataloga John Kenneth Turner en su libro "México Bárbaro", que conllevan al auge económico de México.

Ahora bien, por lo que hace a la naturaleza de la obra, virtud a lo supuesto, ésta radica principalmente en el objeto que se persigue con su finalidad, la satisfacción del interés público, postura que se ha analizado a lo largo del presente capítulo.

En base a lo anterior diremos, que Fernando F. Mó en su libro "Régimen Legal de las Obras Públicas", anota lo que al respecto determina la jurisprudencia de su país respecto de la naturaleza de la obra pública, y que a continuación se anotarán para mayor precisión respecto de lo dicho.

"La característica especial que distingue al contrato de obra pública de otros similares de derecho público y de derecho privado, es la de que aquel versa sobre la necesidad pública, justificada por una razón actual, y que la Administración dirige la obra por medio de sus técnicos con facultad de impartir órdenes al contratista, aplicar por sí las sanciones previstas, sustituirse provisionalmente al contratista, y hasta declarar la rescisión del contrato en caso de incumplimiento, conforme a lo previsto en el cap. VI de la Ley 775" (J.A.", t.1942-II, pág. 823, con nota de Spota).

"El contrato administrativo tiende siempre a asegurar el funcionamiento de un servicio público, siendo el contratante un colaborador en ese funcionamiento".

"La Administración tiene la facultad de tomar las medidas que considere necesarias para garantizar el buen funcionamiento del servicio público, controlando aumentando o disminuyendo la extensión de las prestaciones a cargo del contratante y hasta poniéndoles fin a las mismas prestaciones" - ("L.L.", t. 62, pág. 661).

"Cuando aparece la utilidad general y su afectación al uso de la colectividad, hay un contrato de obra pública" (L.L., t.100, pág. 724). (págs. 29-30).

Por lo anterior, diremos que el contrato de obra pública se ve sometido a un régimen especial de derecho, radicando ahí su naturaleza jurídica, la de que, para que se efectúe una obra pública bien por administración directa o, y especialmente por contrato a reglas que aseguren su funcionamiento, así como de que la administración ejerza una labor de vigilancia - desde el inicio mismo de ésta hasta su culminación.

Ayudado esto, por nuestra propia Legislación que al respecto establece en su artículo 2º, fracción II, lo siguiente:

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

Observando con ello lo que tantas veces se ha establecido, diciendo -- que el concepto de la obra pública no se restringe a la satisfacción de un servicio público, como en un tiempo se consideró en la Legislación Francesa, lo cual ya no tiene aplicación en la actualidad, ya que, la obra pública representa para nosotros fuente de trabajo, incremento de nuestra economía por la compra de materiales para poder efectuarlas.

Lo establecido hasta ahora se justifica por cuanto que, la propia ad
ministración debe proveerse de los medios necesarios para asegurar la rea
lización de la obra pública, y si el contrato es el principal conducto —
para la ejecución de ésta lógico es que la legislación aplicable a la mis
ma contemple preceptos normativos que la garanticen.

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LAS OBRAS PUBLICAS

Antes de ahondar sobre el presente estudio, se anota que dado que la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas que venía rigiendo desde el 14 de enero de 1966, fue abrogada por la Ley de Obras Públicas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980), es necesario, ante tal supuesto que a lo largo del análisis que se haga en los diferentes apartados de esta tesis, se efectúe un estudio comparativo de ambas leyes, a fin de precisar si en la última de éstas, se ha originado un cambio o innovación, auxiliándonos para ello de un cuadro que hemos denominado "Cuadro de Concordancias".

Hecha la aclaración, tenemos que el criterio que se ha seguido para clasificar las obras públicas es en atención a los lineamientos que la Ley que las rige establece, en virtud de lo cual se adoptaron para el presente estudio dos criterios de clasificación, que son:

- 1.- Por la forma jurídica de realización.
- 2.- Por la forma de pago.

En este orden de ideas la Ley de Obras Públicas contempla dos sistemas de realizar obras públicas, a saber:

- 1.1 Obras por Administración Directa.
- 1.2 Obras por contrato.

En base a lo anterior tenemos que por la importancia que en nuestro país reviste la segunda de estas formas jurídicas se verá en una forma más detallada.

Ahora bien por lo que hace al segundo criterio de clasificación que rige en la Ley en comento partirá de dos supuestos:

- 2.1 Sobre la base de precios unitarios.

2.2 A precio alzado.

Asentado lo anterior tenemos que respecto de otros tipos de clasificación de la obra pública se han seguido muchos y muy variados, como sería el enfocado desde el punto de vista del sujeto jurídico que la realiza, -- que en términos generales podría ser innecesaria el establecerla en el presente estudio, pero virtud a nuestros antecedentes históricos y debido a la estructura jurídico-administrativa que rige en la actualidad es menester de nuestra parte el dejar asentado aún cuando sólo sea en forma general este tipo de clasificación.

En este orden de ideas las obras públicas se realizan a nivel Federal, Estatal o Municipal, para ello existen dependencias y entidades de la Administración Pública que tienen determinadas funciones para realizarlas, así por la importancia que tienen las principales dependencias que realizan -- obras públicas a nivel Federal (10) son:

- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas es la Dependencia que por su propia naturaleza realiza obras del Gobierno Federal, de esta manera el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones V y VII, que a mayor abundamiento a continuación se transcriben:

V.- Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VII.- Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o de interés general, que comprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los estados -

(10) Hecho que se demuestra, con los cuadros que a la presente se anexan, -- en los que se observan los tres sectores que conforman nuestro sistema federal, siendo precisamente el federal, estatal y municipal. Así mismo, por su importancia en este aspecto el sector paraestatal.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN AGUA, RIEGO Y
SANEAMIENTO POR SECTOR INSTITUCIONAL Y TIPO DE OBRA**

1970

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	SECTOR PARASTATAL
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Procesos	18.0	23.0	-	32.0
Obras de pequeña irrigación	18.1	23.0	-	0.0
Obras con. a los sistemas de riego	13.9	17.8	-	47.0
Drenaje urbano	22.0	-	87.2	1.2
Obras de conducción de agua	2.4	3.0	-	0.2
Cisternas	10.1	18.7	-	-
Agua potable y descañillado	11.5	10.1	12.0	17.2
Obras con. al servicio urbano	0.1	0.1	-	0.0
Otras	1.0	1.5	-	-

a No significativo

FUENTE: Cuadro N°

VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN TRANSPORTES POR SECTOR INSTITUCIONAL Y TIPO DE OBRA

1970

(Millones de pesos)

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	PORCENTAJE	GOBIERNOS LOCALES	PORCENTAJE	SECTOR PARAESTATAL	PORCENTAJE
TOTAL	2,855.9	2,309.7	80.9	136.1	4.8	1,411.1	49.3
Carrteras y puentes	1,026.6	1,742.0	95.3	-	-	86.8	4.7
Combos de obra a mano	66.9	66.9	100.0	-	-	-	-
Paseo a desnivel	99.6	-	-	67.3	67.6	38.3	40.1
Metro	926.1	-	-	-	-	926.3	100.0
Obras maritimas	121.1	120.6	99.6	-	-	0.5	0.4
Vias ferreas	233.7	92.9	39.7	-	-	140.8	60.3
Transporte urbano	103.6	7.7	4.2	76.9	41.8	99.2	94.0
Otros	411.2	269.6	65.6	0.9	0.2	140.7	34.4

FUENTE: S. P. P. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Banco de México, S. A., Subdirección de Investigación Económica y Bancaria y Programa de la ONU para el desarrollo, Matriz de Insumo Producto de México año 1970 México 1970.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN TRANSPORTES POR SECTOR INSTITUCIONAL
Y TIPO DE OBRA
1970**

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	SECTOR PARAESTATAL
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Carrteras y puentes	47.4	75.4	-	6.1
Canales de obra s mone	1.5	2.5	-	-
Paseo e desnivel	2.5	-	42.4	2.7
Metro	24.0	-	-	65.6
Obras maritimas	3.1	5.2	-	6
Vias ferreas	6.1	4.0	-	10.0
Transporte urbano	4.8	0.3	56.9	7.0
Otros	10.6	12.4	0.7	8.6

0 No significativo

FUENTE: Cuadro NS

VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA POR SECTOR INSTITUCIONAL SEGUN TIPO DE OBRA

1970

(Millones de pesos)

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	PORCENTAJE	GOBIERNOS LOCALES	PORCENTAJE	SEGURIDAD SOCIAL	PORCENTAJE	SECTOR PARAESTRUKO	PORCENTAJE
TOTAL	10 977.1	8 338.8	26.7	2 638.2	13.8	1 047.2	8.2	10 968.2	84.6
Agua, Riego y Saneamiento	3 638.4	2 337.8	64.2	949.0	26.1	-	-	351.6	9.7
Transportes	3 688.9	2 309.7	62.9	135.1	3.8	-	-	1 411.1	38.6
Electricidad	1 408.0	2.9	0.2	69.8	4.9	-	-	1 335.9	94.9
Comunicaciones	308.9	6.2	2.0	6.1	2.0	-	-	296.6	96.0
Edificios	4 061.6	337.2	8.3	384.8	9.5	1 016.0	25.0	2 323.9	57.2
Petrolero y Petroquímico	4 344.9	-	-	-	-	-	-	4 344.9	100.0
Otras obras	2 362.4	344.7	14.6	1 141.2	48.3	31.2	1.3	845.3	35.8

FUENTE: S.P.P. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Banco de México, S.A., Subdirección de Investigación Económica y Bancaria y Programa de la ONU para el Desarrollo, Matriz de Insumo Producto de México año 1970, México 1979.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA POR SECTOR INSTITUCIONAL SEGUN TIPO DE OBRA

1970

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	SEGURIDAD SOCIAL	SECTOR PARAESTATAL
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agua, Riego y Saneamiento	18.2	43.8	35.4	-	3.2
Transportes	19.3	43.3	8.0	-	13.0
Electricidad	7.0	0.1	2.8	-	12.2
Comunicaciones	1.8	0.1	0.2	-	2.7
Edificios	20.3	6.3	14.3	97.0	21.7
Petróleo y Petroquímicos	21.8	-	-	-	39.8
Otro obras	11.8	6.4	42.6	3.0	7.8

FUENTE: Cuadro No.

VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN AGUA, RIEGO Y BANEAMIENTO POR SECTOR INSTITUCIONAL Y TIPO DE OBRA

1970

(Millones de Pesos)

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	PORCENTAJE	GOBIERNOS LOCALES	PORCENTAJE	SECTOR PARAESTATAL	PORCENTAJE
Total	3,638.4	2,337.8	64.2	948.0	26.1	352.6	9.7
Procesos	656.1	541.8	82.6	—	—	114.3	17.4
Obras de pequeña irrigación	657.2	656.0	99.7	—	—	2.2	0.3
Obras auxiliares e instalaciones de riego	578.8	410.7	71.0	—	—	168.1	29.0
Drenaje urbano	832.3	0.1	0	828.0	99.5	4.2	0.5
Obras de conducción de agua	88.2	88.7	99.4	—	—	0.5	0.6
Cisternas	368.2	368.2	100.0	—	—	—	—
Agua potable y Alcantarillado	417.2	238.7	56.9	121.0	29.0	57.5	14.5
Obras auxiliares al servicio público	4.6	2.8	60.9	—	—	1.8	39.9
Otras	34.8	34.8	100.0	—	—	—	—

* No significativo

FUENTE: S.P.F. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Banco de México, S.A., Subdirección de Investigación Económica y Bancaria y Programa de la ONU para el desarrollo, Matriz del Ingreso-Producto de México año 1970, México 1970.

VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN EDIFICIOS POR SECTOR INSTITUCIONAL Y TIPO DE INMUEBLE

1970

(Millones de Pesos)

TIPO DE OBRA	TOTL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	PORCENTAJE	GOBIERNOS LOCALES	PORCENTAJE	SEGURIDAD SOCIAL	PORCENTAJE	SECTOR PARAESTADAL	PORCENTAJE
Total	4 061.6	337.2	8.3	384.5	9.5	1 016.0	25.0	2 323.9	57.2
Escuelas	234.6	1.1	0.5	221.3	94.4	4.6	1.9	7.8	3.2
Escuelas estructurales	799.7	—	—	—	—	—	—	799.7	100.0
Edificios para escuelas secundarias	20.3	5.4	26.6	—	—	—	—	14.9	73.4
Vivienda	94.7	3.1	3.3	0.5	0.5	25.3	26.7	65.8	69.5
Hospitales y clínicas	1 148.3	138.3	12.1	4.2	0.3	937.9	81.9	64.9	5.7
Edificios hospitalarios y/o sanitarios	660.3	66.8	10.2	—	—	11.8	1.4	781.7	88.4
Edificios públicos	637.0	93.7	14.7	116.7	18.3	36.4	5.7	390.2	61.3
Mercedes	15.0	0.6	4.0	14.4	96.0	—	—	—	—
Almacenes	36.0	—	—	—	—	—	—	36.0	100.0
Edificios en aeropuertos	28.9	0.8	2.1	—	—	—	—	28.3	97.9
Otros	200.9	7.8	3.8	27.4	13.6	—	—	165.9	82.6

FUENTE: S.R.P. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Banco de México, S.A., Subdirección de Información Económica y Bancaria y Programa de la ONU para el desarrollo, Matriz de Insumo-Producto de México, año 1970 México 1979.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA CONSTRUCCION PUBLICA EN EDIFICIOS POR SECTOR INSTITUCIONAL
Y TIPO DE INMUEBLE**

1 9 7 0

TIPO DE OBRA	TOTAL SECTOR PUBLICO	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	SEGURIDAD SOCIAL	SECTOR PARASTATAL
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Escuelas	8.8	0.3	87.8	0.5	0.3
Escuelas estructuradas	19.7	-	-	-	34.4
Edificios para escuelas superiores	0.8	1.6	-	-	0.6
Viviendas	2.3	0.9	0.1	2.3	2.8
Hospitales y clínicas	28.2	41.0	1.1	92.3	2.9
Edificios industriales y/o comerciales	20.9	28.7	-	1.2	22.4
Edificios públicos	18.7	27.8	20.4	2.6	18.8
Mercedes	0.4	0.2	3.7	-	-
Almacenes	0.9	-	-	-	1.6
Edificios en aeropuertos	0.7	0.2	-	-	1.2
Otros	4.9	2.3	7.1	-	7.1

FUENTE: Cuadro N.º

de la Federación, con los Municipios o con los particulares, que no se encomiende expresamente a otras Dependencias.

En suma realiza obras de construcción y conservación de caminos y puentes en cooperación con los estados, asimismo, construye aeropuertos federales y coopera con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales en obras de este género.

Ahora bien por existir concurrencia en este tipo de obras, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha dispuesto en la nueva Ley de Obras Públicas una etapa dentro del procedimiento de realización de la obra pública, llamada de Planéación; a través de ésta, se determina en el programa a realizar la dependencia que la realizará, determinando además el presupuesto asignado para su ejecución.

En ese sentido cada dependencia, entidad federativa, debe de presentar su programa y presupuesto anual de la obra pública. Siendo por este sistema que se subsana la concurrencia de facultades, ya que, en los mismos se determina la forma e intervención de cada dependencia en la realización de alguna obra pública.

- Secretaría de Salubridad y Asistencia, establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 39 la facultad para crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en la medida de sus atribuciones construye obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las pequeñas irrigaciones, de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que en base a las atribuciones que le otorga la Ley de referencia realiza, asesora e interviene en las obras relativas a las vías de comunicación y específicamente a las obras portuarias.

Asimismo, es necesario hacer mención de las entidades de la Administración Pública Federal que como sujetos jurídicos intervienen en la realización de obras públicas, las que por ser mas extensas solo se mencionarán, en ese entendido tenemos que las entidades que intervienen en la realización de obras públicas son las que a continuación se enumeran:

- Petróleos Mexicanos.
- Teléfonos de México, S. A.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Sistema de Transporte Colectivo.
- Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.

1.1 Obras por Administración Directa.

En relación con este apartado y a la luz de la legislación de obras públicas que en nuestro país rige, se ha determinado que toda vez, que la misma no determina en forma específica lo que debe de considerarse -- como obras por administración directa, se ha visto en la necesidad de -- acudir a otras legislaciones, como es el caso de la Argentina, la España y la Francesa, a fin de poder determinar el mecanismo a través del -- cual funciona esta forma jurídica de realización de la obra pública.

En ese sentido tenemos que en el Derecho Argentino se considera -- obras por administración directa u oficial, la realizada sin acto contractual, por la misma administración, por personal bajo su dependencia, con materiales adquiridos directamente o por medio de contratos especiales.

La construcción directa u oficial también recibe el nombre de sistema de "obras por administración", cuando la dirección de la construcción se realice directamente por la Administración Pública, sin necesidad de recurrir por medio de diversos contratos para adquirir o realizar partes de la obra.

CLASIFICACION DE LA OBRA PUBLICA CONTRATADA POR EL SECTOR PARAESTATAL POR TIPO DE OBRA

(Millones de Pesos)

1972 - 1978

TIPOS DE OBRA	1972	PORCENTAJE	1973	PORCENTAJE	VARIACION PORCENTUAL	1974	PORCENTAJE	VARIACION PORCENTUAL	1975	PORCENTAJE	VARIACION PORCENTUAL
T o t a l	7780.8	100.0	8081.7	100.0	(22.1)	11538.8	100.0	90.4	18278.3	100.0	32.4
Obras hidráulicas	384.4	4.7	401.2	8.6	10.1	589.7	4.9	42.0	880.5	8.7	(1.0)
Obras marítimas y fluviales	78.3	1.0	143.8	2.4	83.7	428.2	3.7	188.7	347.1	2.3	(18.4)
Obras terrestres	53.1	0.7	46.6	0.7	(16.2)	170.3	1.8	282.7	34.2	0.2	(79.9)
Obras de urbanización	598.8	8.1	802.8	8.3	27.1	848.0	8.6	28.8	888.8	4.4	3.2
Obras de urbanización	78.0	1.0	271.0	4.8	261.3	312.4	2.7	18.3	324.1	2.1	3.7
Edificaciones	1282.7	16.1	2074.7	34.2	68.6	5002.6	43.4	141.1	4988.8	22.5	(0.7)
Obras electromecánicas	817.7	8.8	1347.8	22.2	160.3	2181.0	18.8	88.8	2318.8	15.8	7.8
Instalaciones eléctricas	8043.8	84.8	1274.2	21.1	(74.7)	2261.8	19.8	77.2	8087.2	39.8	187.8

FUENTE: CNIC, "Ingeniería Socioeconómica Actual y Futura de la Industria de la Construcción"

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS POR TIPO DE OBRA Y SECTOR INSTITUCIONAL

1979

primera parte

TIPO DE OBRA O SERVICIO	TOTAL	SECTOR PUBLICO					
		GOBIERNO FEDERAL					
		SARM	SAHOP	SCT	DDF	OTROS	GOBIERNO Y ESTADOS Y MUNICIPIOS
TOTAL	100.0	9.9	8.0	2.8	7.1	2.6	5.3
Vías terrestres	100.0	6.7	46.3	16.1	0.0	1.6	10.2
Puentes	100.0	70.4	4.4	0.0	0.0	1.6	0.0
Riego	100.0	75.5	3.1	0.0	1.2	1.9	3.0
Obras marítimas y fluviales	100.0	0.7	0.5	17.2	0.0	1.5	3.5
Urbanización	100.0	5.7	12.0	0.1	31.3	2.7	9.7
Construcción industrial	100.0	0.3	0.1	0.0	1.8	1.0	0.8
Instalaciones	100.0	0.7	1.3	2.1	5.3	1.6	1.2
Edificación no residencial	100.0	4.8	2.8	0.3	6.7	5.8	11.4
Vivienda	100.0	0.6	0.4	0.0	3.3	0.8	5.6
Estudios proyectos y consultorias	100.0	8.7	6.5	1.4	10.5	2.9	2.6
Arrendamiento	100.0	0.9	0.2	0.5	1.1	0.8	0.0

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS
POR TIPO DE OBRAS Y SECTOR INSTITUCIONAL**

1979

TIPO DE OBRA O SERVICIO	S E C T O R P U B L I C O							SECTOR PRIVADO	
	ORGANISMOS Y EMPRESAS DESCENTRALIZADAS							CLIENTES PARTICULARES	OTROS CONSTRUCTORAS
	PEMEX	CFE	CAPFCE	BANOBRAS	FOVISSTE	INFONAVIT	OTROS		
TOTAL	28.7	1.8	2.8	0.9	2.5	3.8	11.4	13.6	2.1
Vías terrestres	0.9	1.6	1.1	0.2	0.0	0.0	3.6	1.3	1.6
Procesos	0.2	19.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.8
Riego	1.2	2.1	0.1	1.8	0.1	0.0	8.0	1.4	1.3
Obras marítimas y fluviales	87.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	0.6	0.6
Urbanización	8.7	0.4	0.2	1.8	2.0	4.2	9.8	11.6	2.2
Construcción industrial	63.8	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	14.0	14.4	3.1
Instituciones	48.2	1.5	0.6	0.0	0.2	0.2	18.0	20.2	2.0
Edificación no residencial	3.5	2.4	17.2	0.6	0.3	0.9	19.4	19.7	1.4
Vivienda	2.4	0.9	0.0	6.2	24.8	34.4	2.9	18.7	1.4
Estudios, proyectos y consultoría	18.3	1.0	0.0	0.0	2.2	1.2	14.0	30.2	3.8
Arrendamientos	80.4	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	8.7	3.1

FUENTE: Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Dirección técnica. La industria de la construcción en 1979

Este tipo, como totalidad unitaria se encuentra siempre bajo la dirección y responsabilidad del Estado.

Además y en apoyo de lo expresado anteriormente, la ejecución de la obra por administración se aplicará únicamente a aquellos trabajos que no se presten a contratación por sus condiciones especiales.

Esta forma jurídica de ejecución en el Derecho Argentino está muy divulgada, empleándose en obras que por sus características resultan de difícil ajuste anticipado de precio, especialmente en reparaciones y ampliaciones de edificios.

También se utiliza en las construcciones de viviendas particulares, donde con frecuencia, el dueño suele ser el primer sorprendido ante lo problemático de las economías que pretendió encontrar mediante el empleo de este sistema.

Respecto a este sistema suelen señalarse algunas ventajas, cuando se utiliza por parte del Estado, como serían las siguientes:

- a) No se paga ningún beneficio a ningún empresario,
- b) Existe una mayor elasticidad en los plazos,
- c) Posibilidad de una mayor satisfacción en el resultado.

Ahora bien, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, por lo que hace a esta forma jurídica de realización, sólo era enunciativa, ya que, al indicar en su artículo 49 las dos formas jurídicas de realización remitía al Reglamento, en cuyo caso se determinaba lo que debía de entenderse por administración directa, en los términos siguientes: "Para los efectos del artículo 49 de la Ley, se entiende por obras por administración directa, aquellas que las dependencias ejecutan por sus propios medios sin la intervención de contratista, salvo el proyecto, dirección, supervisión que podrían realizarse por contrato".

Por su parte la Ley de Obras Públicas en su artículo 29 sujeta las --

obras de este tipo a una condición, la de ejecutarse sin intervención de contratistas, siempre que se posea la capacidad técnica y los elementos necesarios para hacerlo.

Es decir, al no especificar cuando se realizará una obra por administración directa se infiere que sólo se hará por este procedimiento si las dependencias o entidades tiene los medios y la capacidad para realizarla, dejando abiertos dos caminos:

Primero: Del análisis efectuado a la Ley en la parte relativa al procedimiento de ejecución por administración directa, se especifica que la Dependencia en base a sus programas anuales de obra determinará la forma jurídica a través de la cual se efectuarán las obras públicas necesarias; para ello tomará en consideración los aspectos económicos, sociales y -- por supuesto de los elementos de que disponga para poder realizarla, tales como el que disponga de personal capacitado para realizar la obra pública.

Segundo: La Ley dá facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer los criterios y lineamientos en materia de obras públicas, ejerciendo un control ya que, ella es la que evalúa estos supuestos en base al presupuesto que se tenga asignado para la obra, así mismo el que, las dependencias y entidades observen fielmente los dispositivos que rigen la materia, dando intervención en estos casos a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

De lo anterior, podemos decir, que la Ley invocada da amplias facultades para que la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y las Dependencias y entidades sean las que determinen la forma de ejecución de la obra pública, lo cual se determinará en base al monto de la inversión, los efectos económicos, sociales y ecológicos que se determinen (Art. 20 del Reglamento de la Ley vigente).

A mayor abundamiento podemos decir, que en España las obras por administración directa se sujetan a un monto específico; cuando el mismo reba

se doscientas cincuenta mil pesetas y si la ejecución está encomendada a los establecimientos técnicos o industriales, tendrá que mediar acuerdo -- por parte del Consejo de Ministros.

En tal supuesto y en virtud, de que la referida Ley evoca a los Programas de Inversión, se acudió al Manual de Programación y Presupuestación -- que para cada sector se ha expedido y en el cual se precisan los lineamientos a seguir.

El art. 29 de la Ley de Obras Públicas establece que: "Para que las dependencias y entidades puedan realizar obras públicas será menester que:

- I.- Las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizadas por la Secretaría.
- II.- Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministros, y
- III.- Se cumplan los trámites o gestiones complementarios que se relacionen con la obra y los que deban de realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales.

Asimismo, previa a la ejecución de obras por administración directa el Titular de la dependencia o entidad convocante emitirá el acuerdo respectivo, infiriéndose que en el mismo se contendrán tanto el monto y plazos de ejecución de la obra por administración directa.

Ahora bien, tomando en consideración que las obras deben de estar incluidas en el Programa de Inversión autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, tenemos que en el mencionado Manual establece entre otras cosas, los lineamientos generales para la programación de obras, anotando los que a continuación se describen:

- Tendrá prioridad la conservación de la infraestructura que permita -- sostener la capacidad y niveles de servicio.
- Se deberá continuar con las obras en proceso.

- Tiene preferencia aquellas obras que sean complemento o que permitan usufructuar las existentes.
- Toda obra nueva deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Se buscará coordinar la programación con los gobiernos de los Estados.
- Tendrán prioridad aquellas obras que apoyen a los programas de producción y desarrollo económico.
- Se procura que los proyectos de ampliación de la capacidad formen -- parte de programas integrales que sean congruentes con otros programas del sector y de los sectores, con el objeto de asegurar el óptimo aprovechamiento de los recursos.
- Para programar obras que involucren a dos o más entidades u organismos, será necesario establecer la coordinación entre los mismos a -- fin de evitar duplicidades o incongruencias.
- Las obras nuevas que se propongan, ampliaciones y/o modernizaciones, deben contar con un estudio de factibilidad técnica y socioeconómica o justificación de acuerdo al programa de que trata.
- Se buscará ejecutar las obras en el menor tiempo posible a fin de ob tener a la brevedad los beneficios esperados.
- No deberán programarse obras en terrenos cuya situación legal sea -- incierta.

Siendo en este caso la Dirección de Obras Públicas, la que en base a - un programa anual determina, tomando en cuenta los puntos anteriormente ex puestos, cuando una obra, se realiza por administración directa y cuando - por contrato, señalando la participación que en estos casos tendrán las di ferentes Delegaciones Políticas del Distrito Federal en su respectivo ámbi to territorial. Asimismo es oportuno señalar que dentro de la estructura orgánica del propio Departamento existe una unidad administrativa central que se encarga, además de la asesoría y apoyo técnico, de la programación, presupuestación y evaluación de proyecto. (11)

(11) Manual de Organización de la Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal.

Coordinar las actividades desconcentradas que en materia de obras públicas se lleven a cabo en cada una de las Delegaciones que forman parte del propio Departamento del Distrito Federal.

Pero lo anterior no es concluyente, ya que, toda regla general tiene sus excepciones y así tenemos las contenidas en los artículos 33 y 56 de la Ley en cuestión, que a la letra dice: "Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles, o peligren o alteren el orden social, 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, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, las dependencias o entidades podrán realizar o contratar, en los términos del artículo 33 bajo su responsabilidad las obras que se requieran y se coordinarán, según proceda, con las dependencias competentes.

El precepto mencionado abre una serie de posibilidades para que la dependencia o entidad que requieran alguna obra la realice por administración directa. Considerando respecto de este tipo de posibilidades, que la Ley da amplias facultades a dichos órganos a que realicen obras, en vista de las condiciones anteriormente descritas las que serán evaluadas por la propia dependencia o entidad ejecutante, creando así una exorbitancia tal que a mi juicio debe ser restringida.

1.2 Obras por Contrato.

Siendo el contrato la segunda forma jurídica de que se vale el Estado para realizar las obras públicas que requiere a fin de satisfacer el interés de la colectividad (12), y por la importancia que esta figura tie

(12) Como expresa Ciampone.- citado por García Oviedo en su libro de Derecho Administrativo -Es la forma más antigua y conveniente de efectuar obras públicas de grandes magnitudes, manteniendo su vitalidad a través de muchos siglos y logrando crear el sistema de equipos de contratistas especializados.

ne en la legislación y en la doctrina (13) es necesario que se elabore un estudio más detallado que el efectuado al tratar la figura de la administración directa.

En ese entendido nuestro estudio partirá de los siguientes supuestos:

A. Precisaremos la naturaleza jurídica de este contrato agotándolo a través de dos puntos que son:

- a) Diferentes opiniones de los autores respecto a la Naturaleza jurídica.
- b) Criterios que se han empleado para diferenciar los contratos que celebra la Administración Pública.

B. Concepto de contrato de obra pública:

Dentro de este punto se tratará de desglosar los elementos de que dispone este, es decir, dentro del orden administrativo tratar de establecer los requisitos de existencia y validez que como todo - contrato debe de tener a la luz de la legislación mexicana, en - comparación con otras legislaciones que regulan la materia de las obras públicas.

Ello con el objeto de dar el preámbulo, para posteriormente entrar a analizar en forma sucinta el Procedimiento de contratación ya que, el -- proceso formativo del acto contractual se manifiesta a través de las siguientes etapas técnico-jurídicas:

(13) Sólo a manera de ejemplo, diremos que otras legislaciones, como la española, establece entre otras disposiciones normativas las siguientes: Real Decreto de 13 de marzo de 1903 aprobando el pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas, la Ley y Reglamento de Obras Públicas; por lo que hace a la Legislación argentina, diremos que respecto a las obras públicas ésta las detalla, incluso se ha hecho un intento de codificación de las obras públicas por el doctor Homero C'Babiloni, que le fuera encomendada por el Consejo de Obras - Públicas, según resolución del 21 de abril de 1960. En cuanto a la doctrina, se evocará a cada uno de los representantes de la doctrina a lo largo del presente estudio.

- a) Fase preparatoria de la autorización de la Administración Pública para contratar;
- b) Determinación del presupuesto y objeto que deberá contratarse;
- c) Elección del contratante por un proceso complejo, excepcionalmente por elección directa;
- d) Adjudicación y aprobación del contrato;
- e) Suscripción formal del contrato y
- f) Ejecución del contrato.

En suma estos elementos manifiestan sus caracteres de necesarios y destacan la presencia de un contrato de la administración pública.

La sistemática que presenta la nueva Ley contiene estos elementos, lo que habría de precisar siguiendo la secuencia establecida en el presente estudio si la misma cumple con las formalidades que al efecto debe revestir todo contrato administrativo.

A.- Naturaleza del contrato de obra pública:

Mucho se ha escrito sobre el particular, ya que se ubica el Contrato de Obras Públicas dentro de los denominados contratos administrativos, por ser actos de actividad administrativa. Es decir, actos cuyo objeto - constituye medio característico de la Administración para el cumplimiento de sus fines de interés público.

En ese sentido el maestro Gabino Fraga afirma que: los contratos --

administrativos, están sujetos a un régimen exorbitante del constituido por el derecho civil. (14)

Esta influencia es de origen francés y se ha desarrollado desde -- sus comienzos, en los países latinos y también aquellos otros en que la ciencia jurídica francesa ha ejercido influencia.

Es decir, la Administración Pública para poder realizar sus fines celebra contratos que se denominan públicos y otros, de carácter eminentemente privado. Los cuales en conjunto se denominan administrativos, -- por ser la Administración una de las partes.

Serán públicos por que los contratos que celebre la administración para la satisfacción del interés público, como la realización de obras públicas, la satisfacción de servicios públicos, etc., serán sometidos a un régimen especial de derecho público --el cual al inicio de este -- apartado ha sido explicado--.

(14) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, pág. 403.- Ahondando sobre el particular tenemos que al ser la Administración una de las partes contratantes, y a fin de prevalecer los intereses que ella propugna es menester el que se establezca un régimen de exorbitancia en este caso, (A. Fiaroni, B. Manual de Derecho Administrativo). -- Fiaroni justifica esta medida, ya que, el régimen contractual administrativo tiene la singularidad, que forma parte de su tipicidad, de la presencia de disposiciones normativas que derogan las dispuestas por el derecho privado.

El régimen administrativo las establece por encima de la intención subjetiva de las partes y se fundamentan o se justifican por las funciones que cumple la administración pública cuando recurre a la colaboración contractual de un particular. La exorbitancia proviene de la actuación del poder administrativo dentro del contrato, manifestándose por la imposición de medidas unilaterales sin llegar a la arbitrariedad y a la desviación del fin del acto administrativo dictado. El legislador al disponer un régimen administrativo sobre los contratos de obras públicas, regla estas manifestaciones unilaterales dentro de límites jurídicos. La satisfacción de los intereses públicos presupuesta el régimen de contratación administrativa. La satisfacción plena de este interés en forma -- continua, general y obligatoria presupuesta la existencia de un régimen que sustituye las normas del derecho privado (pág.420 Fiaroni).

En el caso de los contratos privados que la administración celebra con los particulares, estos, se someten al derecho privado, considerándose la administración como un particular, sin por ello hacer valer su supremacía, de esta manera celebra contratos de arrendamiento.

Esto es, el ejecutante de una obra pública deberá someterse a las reglas y especificaciones que le señale la Administración, convirtiéndose por ese hecho en público a doble título, por ser, decíamos la Administración una de las partes contratantes y porque el contrato es sometido al régimen de derecho público.

La importancia de este contrato de obra pública radica en la necesidad que se tiene de satisfacción de los servicios que demanda la colectividad y en el servicio del propio Estado, etc.

Por contra de esta posición, la mayoría de los autores alemanes rechazaron la tesis de que la Administración entrará a formar parte de las relaciones jurídicas contractuales, de tal índole destacando por su influencia al respecto, la actitud de Otto Mayer, que incluso protestaba contra el uso de la locución "Contrato de Derecho Público". (15)

(15) Mayer, "Derecho Administrativo Alemán", ed. Argentina, Vol. I. Entre las objeciones dogmáticas que la doctrina ha hecho valer, contra la idea de contrato de derecho público, escribe Zwahlen -citado por Bielsa en su libro Principios de Derecho Administrativo- Es la falta de igualdad entre el Estado y el individuo, entre las relaciones jurídicas públicas. Siendo así que el contrato supone la igualdad jurídica de las partes y que la regla de derecho público regula la subordinación del ciudadano al estado. En ese sentido la jurisprudencia Española ha hecho eco de esa tendencia. Así la sentencia de 9 de octubre de 1957 declara: "y buscando la jurisprudencia criterios distintos entre los dos órdenes de contratos ha señalado como elementos tipificadores, que los administrativos se conciertan con la finalidad inmediata y directa de realizar un servicio o ejecutar una obra pública; que se tenga presente la naturaleza asignada al contrato por los ordenamientos jurídicos que obliguen a la administración y al particular; y que en los administrativos la administración ocupe una posición privilegiada caracterizada, por sus prerrogativas de iniciativa ejecutoria, novación y aún suspensión unilateral, dada la existencia de las llamadas cláusulas exorbitantes, consagradas en su favor de una disparidad de situaciones jurídicas; mientras que en los otros contratos las partes están ligadas por pactos y cláusulas de formulación y cumplimiento superiores a la voluntad y a los intereses de cualquiera de ellas, incumbiendo en caso de controversia a organismos jurisdiccionales de carácter independiente". Citada por Bielsa op. cit. pág. 582.

Modernamente, sin embargo, los contratos públicos se han abierto decidido paso en el Derecho alemán, y en el de aquellos países de su influencia. Pero a pesar de ello, los derechos de inspiración germánica distan mucho de poseer una figura semejante, y de contornos tan precisos, al menos teóricamente, como la de los contratos administrativos a la usanza francesa.

Se ha establecido al iniciar el estudio del sistema de obras por contratos, que el proceso formativo del acto contractual del régimen administrativo, se manifiesta a través de seis etapas, y si no cumple con alguna de ellas esto provocaría la nulidad del contrato. En razón de lo anterior se harán las observaciones solo algunas de dichas etapas, hecha la aclaración se establece el desarrollo siguiente.

Primeramente el régimen de autorización del poder administrativo para contratar lo establece el legislador por medio de normas generales o especiales salvo el contrato de empréstito de la Constitución Nacional, por la importancia internacional y por efectuar el crédito de la Nación establecer que deberá ser autorizado por norma especial.

Segundo, los actos preliminares del presupuesto, los actos de importancia para lo contractual administrativos son proyecto del objeto y la estimación presupuestal del costo. La Administración Pública concurre en esta actividad en forma unilateral y exclusiva, donde los contratantes en su oportunidad deberán adherirse, sin perjuicio de las modalidades que presenten sus ofertas. El Valor jurídico que tiene el Proyecto Presupuestario es que la Administración Pública una vez aprobado puede recurrir en busca del particular, es decir, desarrollar el proceso administrativo de la conclusión del contrato.

El Proyecto Presupuestario, que en nuestro país se maneja a través de programas, es la manifestación definitiva por la cual la administración pública se presenta en el mercado de la contratación ofreciendo un acto que no podrá modificarse.

El ofrecimiento contractual de la administración, cualquiera que fueren los sistemas elegidos, se encuentra sustentando en principios normativos que rigen una actividad estatal de interés público que expresan:

- a) El interés financiero y económico regido por normas contables;

- b) La satisfacción plena de interés público;
- c) Atracción para la oferta a sujetos que aseguren la realización y prestación en forma segura y eficaz;
- d) Acentuada conducta ética administrativa con todos los oferentes, sustentada con el tratamiento igualitario.

En sí, como diría Gastón Jesé, el contrato de obra pública es administrativo a doble título: Objetivamente, por ser obra de interés general; subjetivamente, porque la Administración Pública actúa como persona de derecho público. Por ello la Administración Pública está frente al contratista, en un plano de igualdad.

Es decir, como se afirmó en el Capítulo I, lo eminentemente importante para que sea considerado como contrato público es el fin al cual se en camino, y si el contrato de obra pública tiene por finalidad el que sea destinado para beneficio de la colectividad, será considerado como un Contrato Administrativo en la especie Contrato Público, con todas las reglas que para el caso fije la Administración Pública al Contratista.

A mayor abundamiento tenemos que en este sentido García Oviedo siguiendo la tesis de Duguit, dice lo siguiente:

"Aún si se considera no la sustancia, sino la circunstancia que acompaña a los contratos administrativos, no hay razón para dudar de su especialidad, y el fundamento de la especialidad está en el objeto obra o servicio público, que es definitivo al interés social (realización del fin público)".

- b.- Criterios que se han empleado para diferenciar cuando la Administración Pública celebra un contrato público y cuando un contrato privado.

Los criterios que se han seguido para resolver si el contrato que celebra la administración pública es un contrato público o un contrato privado, son innumerables, y han tenido una evolución por demás interesantes pero dado el objeto del presente apartado sólo anotaremos los criterios a seguir que tienen aplicación al medio jurídico administrativo mexicano, a saber:

- Por determinación de la Ley.
- Por libre voluntad de las partes.
- Por el objeto o por la naturaleza misma del contrato.

- CONTRATOS POR DETERMINACION DE LA LEY.

En cuanto al primero hemos de decir que ni en países como Francia que son la vanguardia del derecho administrativo han podido dictar una Ley que contenga los contratos administrativos de la Administración Pública razón por la que recurren al legislador para resolver dicha cuestión. Pero en el caso de México no sucede así por cuanto que, no contamos con una Ley General de Contratos de la Administración o de contratos administrativos, — más aún la falta de criterio seguido por el legislador para determinar si el contrato que celebra la administración es público o privado. No podríamos sostener, como en Francia que cuando el contencioso del contrato se atribuye a un Juez Administrativo, aquel adquiere por ese sólo hecho el calificativo de administrativo; es decir, que no es posible hacer depender la naturaleza administrativa del contrato de la atribución que haga el legislador del Contencioso de él a un Juez administrativo.

El legislador mexicano ha dejado al destinatario de la obra y principalmente al Juzgador la tarea de constatar o escudriñar el carácter administrativo o privado de los contratos que ha regulado.

- CONTRATOS POR LIBRE VOLUNTAD DE LAS PARTES.

Si el legislador no ha dictado una Ley general sobre contratos administrativos, ha establecido la competencia de la administración, sin que se objete la legalidad de su conducta.

Los contratos así celebrados los podemos calificar en principio como contratos innominados de la Administración, por no encontrar una regulación especial en la legislación administrativa que los individuales, pero con todo y ello, estará a las reglas del contrato o de los contratos con el que tenga mayor semejanza.

De esta forma tenemos que el estado al contratar establece cláusulas que no aceptarían para su contenido y formación cualquier contrato de derecho común, teniendo así las denominaciones exorbitantes.

En este sentido, una de las cláusulas exorbitantes muy usada en nuestra legislación administrativa es aquella que autoriza a la administración para modificar unilateralmente el contrato, verbigracia, los contratos -- concesión, de naturaleza contractual reglamentaria, en los que la administración conviene con el particular conservar la facultad de modificar o rescindir unilateralmente el contrato cuando el interés o el servicio público lo requieran.

El sistema es adoptado en forma expresa en la celebración de los contratos de obras públicas, pese a que ninguna legislación o doctrina de -- cualquier país niegan su indudable naturaleza de contrato público. (16)

De esta forma el maestro Nava Negrete considera los siguientes criterios generales adoptados para determinar el contenido de las cláusulas -- exorbitantes que debe contener el contrato que celebra la Administración Pública.

- a) Consistente en una prerrogativa exorbitante, cláusulas donde se -- manifiesta la fuerza pública, que se traduce en privilegio para -- la administración en los contratos.
- b) Es una cláusula imposible de existir en un contrato privado, porque de ser así resultaría una cláusula ilícita.
- c) No es habitual en los contratos privados.
- d) Es una cláusula específica de derecho público, es decir, es una -- cláusula que toma de la teoría general de los contratos administrativos una de sus reglas características o también, que está -- inspirada por consideraciones y fines propios de derecho público.

(16) Al respecto Rafael Bielsa en su libro Derecho Administrativo, anota que el criterio vigente en la Ley Española sobre el Contencioso Administrativo de 27 de diciembre de 1956, en cuyo art. 3º se establece que quedan sometidos a dicha jurisdicción contencioso administrativo los contratos de "cualquier naturaleza jurídica", celebrados por la administración con la finalidad de obras y servicios públicos de toda especie. En relación a lo cual, Fernández Gutiérrez extrae de la doctrina y jurisprudencia española algunas conclusiones; de las que podríamos considerar las siguientes: Que la apreciabilidad de los -- contratos administrativos responde a la necesidad de garantizar los intereses públicos, conservando derechos que son inherentes al vivir de la administración, pero imponiendo al mismo tiempo límites a las autoridades administrativas.

- CONTRATOS POR SU OBJETO O POR SU NATURALEZA.

Se ha resuelto por los tribunales y la doctrina que cuando la voluntad de las partes se manifiesta en un sentido y es otro el que se desprende del clausulado del contrato, la naturaleza del contrato o el carácter del mismo será el que se derive de su texto.

En este sentido se afirma que aún cuando son numerosos los contratos celebrados por la administración y algunos de uso inventariado para fines públicos han recibido por decirlo así carta de naturalización administrativa, como por ejemplo, el contrato que ahora nos ocupa, que ningún autor o tribunal le niega su naturaleza administrativa.

Por su naturaleza, los criterios que se siguen en los contratos administrativos es el siguientes:

- a) Los contratos que implican una participación del contratante en la ejecución misma del servicio público (es el caso de las concesiones de servicio público).
- b) La naturaleza del empleo para los contratos de alquiler de servicio.
- c) Las condiciones particulares del funcionamiento de los servicios públicos. (17)

De lo expuesto podemos decir que respecto a la naturaleza jurídica de un contrato no es posible adoptar un criterio único, por lo que, en este sentido el maestro Alfonso Nava, adopta la siguiente posición: "Aplicar ca da uno de los criterios expuestos en forma excluyente, es decir, primero estar al texto de la Ley, en su falta, a la letra del contrato, y en defecto de lo anterior, a la naturaleza misma del contrato". (18)

(17) El Consejo de Estado Francés ha resuelto a propósito que: "El contrato puede ser administrativo en razón de las condiciones particulares del funcionamiento del servicio al cual está asociado el contratante o de las condiciones particulares de ejecución del contrato".

(18) Alfonso Nava Negrete, Contratos Privados de la Administración Pública. Revista de la Facultad de Derecho, UNAM. Tomo XIII, julio-septiembre, 1953. Núm. 51, pág. 734.

Aplicando estos criterios al contrato que nos ocupa, es un contrato público por disposición de la Ley (19), asimismo, la Ley da facultades a la Administración para ser ella la que establezca la forma y términos en que se efectuará un determinado contrato de obra.

En ese sentido, tenemos que el Contrato de Obra Pública se encuentra perfectamente determinado en nuestra legislación como contrato administrativo, en razón de la finalidad que persigue, siendo público porque este, está sujeto a un régimen especial de derecho público al través de las disposiciones reglamentarias.

Solo nos restaría precisar una cosa, que sucede respecto de contratos cuya complejidad requiere de la aplicación de normas de ambas ramas del derecho teniendo el caso de que en la contratación de obra pública, el cual puede anotar otros contratos, como serían los de provisión de materiales para la construcción, de trabajo de alquiler de maquinaria, etc., estos contratos por ser necesarios para la realización de una obra pública deben someterse al régimen administrativo del primero.

Al respecto mucho se ha discutido, argumentando que por el carácter atractivo de la noción de obra pública se condiciona a su régimen jurídico todo lo que se vincula con ella, pero, respecto de ello afirma el Lic. Neva Negrete -también es acertada y conveniente hacer distinciones y examinar cada caso-.

El cuestionario arriba indicado se resuelve en la Ley de Obras Públicas al preceptuar en su artículo quinto: "Estarán sujetos también a las disposiciones de esta Ley, en los términos que la misma establece, los contratos de servicios relacionados con la obra pública,..."

B.- Concepto de Contrato de Obra Pública.

Al determinar el mecanismo a través del cual se desarrollará el presente apartado, se acordó manejar el concepto del Contrato de Obra Pública, para lo cual se anotarán algunos de los conceptos que maneja la doctrina.

(19) A mayor abundamiento el artículo 50 de la Ley vigente, en forma expresa determina "Los contratos que con base en la presente Ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público."

Fernando F. Mó en su libro "Régimen Legal de las Obras Públicas", lo define como: "El acuerdo común de voluntades destinado a producir efectos jurídicos, celebrado ante la Administración Nacional, provincial o municipal como persona jurídica de derecho público, y otra persona o entidad -- privada, para la construcción, reparación o conservación, mediante un precio en dinero, de una obra mueble o inmueble de utilidad pública".

En este sentido son caracteres del contrato de obra pública los que a continuación se describen:

- a) La administración por regla general, carece de la libertad que -- tiene el comitente privado, ya que, no puede contratar sino con -- el empresario o contratista que resulta determinado después de un trámite selectivo impuesto por la Ley.
- b) Como contrapartida esta limitación, una vez que aparece el contra tista y se lleva a cabo el convenio, éste, queda sujeto a cierta preeminencia o subordinación estatal que nace de la disparidad va lorativa de los intereses diferentes que animan a las partes.

Siguiendo la misma línea Manuel María Díez, en su libro Derecho Admi nistrativo, considera al contrato de obra pública como "El medio a través 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 condiciones que fueron establecidas y mediante un precio que -- debe de abonar el dueño de la obra, vale decir el estado".

Tenemos que en cuanto a este, el derecho chileno preceptúa que el -- contrato de obra pública consiste en que la administración, lo mismo que el particular en su carácter de sujeto de derechos patrimoniales, pacta -- con un tercero, contratistas, la ejecución de una obra pública con arre-- gulo a un pliego de condiciones; integrado por planos, bases, presupuestos y especificaciones (Reglamento General de Obras Públicas).

Lo que establece la legislación argentina, tomando palabras del mismo Bielsa, el cual considera el objeto referido al contratista como "to-- das las prestaciones que constituyen la ejecución de la obra pública"; y considera el precio en dinero como el objeto referido a la Administración.

Tal legislación haciendo un análisis comparativo con la mexicana resulta más detallada, por cuanto que, en tal país la primera iniciativa de codificar la legislación de obras públicas se debe al Doctor Homero C. Babiloni, se trata del "Proyecto de Código de Obras Públicas para la provincia de Buenos Aires" que le fueron encomendados por el Consejo de Obras - Públicas, según resolución del 21 de abril de 1969; lo que en opinión de los Juristas Nacionales se ha considerado como una contribución de verdadera importancia con relación a los aspectos jurídicos que estudiamos.

Sopesando que en dicho país cuentan incluso con una legislación más detallada sobre el particular es que se reglamenta en forma por demás precisa cosa que no sucede en nuestro país, el cual cuenta en lo general con normas aisladas que reglamentan la realización de la obra pública, y con una base constitucional por demás endeble.

En base a lo expuesto podemos considerar como caracteres del contrato de Obras Públicas los siguientes:

- Es un contrato administrativo de los llamados públicos.
- Es un contrato consensual; (20)
- La perfección del contrato, coincide con el cambio recíproco de las promesas de las respectivas prestaciones típicas;
- Es un contrato bilateral porque de él surgen obligaciones para las dos partes.
- Es también un contrato sinalagmático porque cada promesa de prestación constituye la causa de la promesa de la otra parte.
- Es un contrato oneroso, ya que implica contraprestaciones equivalentes. (21)

-
- (20) Los contratos consensuales, a diferencia de los reales, quedan concluidos cuando las partes hubieren recíprocamente manifestado su consentimiento.
- (21) La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, ha señalado en este sentido que el contrato de obra pública, que es bilateral, oneroso y comutativo, las prestaciones a cargo de las partes no sólo son recíprocas sino también equivalentes, en el sentido que ninguna de ellas está obligada a la propia prestación sin que se cumpla la prestación de la otra. Por el principio de equivalencia, cuando la obligación del deudor queda parcialmente incumplida sin la culpa, el acreedor tiene derecho a disminuir proporcionalmente el contenido de su prestación correlativa.

Del carácter oneroso del contrato, surge como consecuencia de importancia fundamental que el contratista tiene derecho a la retribución por la obra realizada.

El contratante se encuentra en cierta situación de subordinación con respecto a la administración, ya que, debe de obedecer las órdenes de los funcionarios encargados de dirigir los trabajos y está sujeto a sanciones en el caso de que no se ejecuten sus prestaciones.

De lo anteriormente expresado, podemos resumir diciendo que el contrato de obra pública, es un acuerdo de voluntades, para la realización de una obra de interés público.

Es decir, como todo contrato, tiene dos elementos esenciales las partes contratantes, constituidas por la Administración Pública y un particular, siendo obligación del primero pagar una equis cantidad de dinero por una obra pública efectuada, siendo precisamente éste último el objeto del contrato.

A mayor abundamiento diremos que respecto de la obligación de pago, - la Ley que nuestro país regula las obras públicas determina dos formas -- que son: A precio alzado y sobre la base de precios unitarios, sistemas - que la parte relativa a la clasificación de la obra pública se explicará.

Ante tales acontecimientos, este acuerdo se verá sometido a un régimen especial de derecho público, por la primacía que tiene el estado de - llevar a feliz término la finalidad que se persigue al realizar las obras públicas.

En razón de lo cual, el contrato de obra pública regula de manera definitiva hasta su expiración las obligaciones respectivas de la administración y el empresario. Este último, está obligado a ejecutar la obra pública prevista en las condiciones precisadas en el propio contrato, y - será remunerado con el precio que ahí se estipula.

Asimismo y respecto a lo anterior, diremos que la Sección 3 de la --

contratación, de las Reglas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas, considera como parte integrante del contrato, las especificaciones para los trabajos y el programa firmado por las partes, junto con los planos y demás documentos que constituyen el proyecto y las normas de construcción que se consignan con relación anexa al contrato.

Hasta este momento se ha precisado que la obra pública constituye por sí misma la realización de una obra encaminada a la satisfacción del interés público, en ese sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés establece lo siguiente:

"La noción de obra pública y la de servicio público no concuerdan -- exactamente", expresaba, en 1921, el comisario del Gobierno CORNEILLIE, en el caso de COMMUNE DE MONSEGUR. "No solo los trabajos de -- los servicios públicos pueden considerarse obras públicas. La noción es más amplia: después de algunos tanteos doctrinales y jurisprudenciales, se ha llegado a la siguiente fórmula: es obra pública todo trabajo que tenga un fin de utilidad general, ejecutado por -- cuenta de una persona moral administrativa. Una obra pública, es -- una obra de utilidad general".

La jurisprudencia interpreta esto ampliamente, incluyendo entre los -- contratos de obras públicas aquellos por los cuales un individuo se encarga del barrido y limpieza de la vía pública, el transporte de lodo e inmundicias; considera que estos trabajos contribuyen a la conservación de la vía pública.

2.- POR LA FORMA DE PAGO.

El segundo criterio de clasificación de la obra pública, radica en la importancia que nuestra Ley sustantiva establece, al determinar como formas de pago, dos modalidades, que son:

2.1 Por Unidad de Medida.

2.2 Por Ajuste Alzado.

En virtud de lo cual, nuestro estudio partirá del primer supuesto, -- anotando lo que al respecto prescribe la legislación aplicable a las obras públicas.

2.1 Por Unidad de Medida.

En ese orden de ideas, tenemos que la Ley de Obras Públicas en su artículo 39 preceptúa lo siguiente:

"Los contratos de obra a que se refiere esta Ley se celebrarán a precio alzado o sobre la base de precios unitarios".

Al respecto se observa que la Ley de referencia solo conceptúa el segundo de estos supuestos, posiblemente porque este es el sistema más conocido en nuestra legislación, lo cual considero que no resta importancia al primero de los sistemas, ya que precisamente por ser una innovación a nuestra legislación debería de conceptuarse en forma más precisa.

En este caso y dadas las circunstancias se analizará el supuesto que nuestra Ley conceptúa en los términos de la misma, y respecto del segundo de estos supuestos será necesario partir de la propia doctrina, asimismo se hará algún comentario sobre el particular en auxilio de otras legislaciones.

Aclarado el punto, tenemos que el propio artículo 39 en su párrafo segundo maneja la obra pública sobre la base de precios unitarios en los términos siguientes:

"Se entenderá por precio unitario el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad o parte de la obra, realizada conforme a las especificaciones establecidas en el contrato relativo".

Este sistema se realiza a base de un cómputo métrico de la obra que se va a efectuar; así cuando se trata de las construcciones de un edificio se calcularán los metros cúbicos de mampostería, los metros cuadrados de revoque, etc. Es pues un sistema en el que se fija el precio para cada uno de los elementos de la obra. A mayor abundamiento diremos que dentro de este sistema existen dos tipos que son:

- 1.- Unidad Simple. Se han fijado los precios unitarios, pero queda sin determinar la cantidad de obra a ejecutar en cada uno de los ITEMS.

2.- Unidad de Medida. En este caso, hay establecimiento del precio y de la cantidad de la obra a ejecutar en cada uno de los ITEMS.

Este sistema es el utilizado habitualmente para la contratación de la obra pública. Al contratista se liquidarán las unidades ejecutadas por los precios unitarios establecidos, siempre teniendo en cuenta las variaciones que pueda ocurrir con motivo de los mayores costos.

Mediante este sistema el 8 de enero del presente año fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Modelo de contrato de Obra Pública a base de precios unitarios y su instructivo. Dada la importancia que este representa se harán algunos comentarios al respecto.

Dicho modelo que al presente se anexa para una mayor comprensión está redactado en los términos siguientes:

"Contrato de Obra Pública a precios unitarios y tiempo determinado que celebran, por una parte (1) a la que en este documento se denominará (2) representada (3) en su carácter de (4) y por la otra (5) al que se denominará "El Contratista", representado por (6) en su carácter de (7) de conformidad con las declaraciones y cláusulas siguientes:

DECLARACIONES

I.- (8) declara que:

I.1.- La Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente a las obras objeto de este contrato, en oficio N^o de fecha (9) de (9).

I.2.- (10)

II.- "El contratista" declara que:

II.1.- Tiene capacidad jurídica para contratar y obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato y que dispone de la organización y elementos suficientes para ello.

II.2.- Se encuentra registrado en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto

con el N^o (11) y que dicho registro está vigente. Que dentro de la clasificación correspondiente en el Padrón tiene las especialidades N^o (12).

II.3.- Conoce plenamente el contenido de la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y de las Reglas Generales para la Contratación y -- Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con -- las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; así como las Normas de construcción vigentes en (8) y las especificaciones de la obra, el proyecto, el programa de trabajo, los montos mensuales de la obra derivados del mismo y el documento en que se consignan los precios unitarios y las cantidades de trabajo aproximadas, que, como anexos debidamente firmados por las partes, forman parte integrante de este contrato.

II.4.- Ha inspeccionado debidamente el sitio de la obra objeto de -- este contrato, a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

II.5.- (13)

III.- Las partes declaran que:

III.1.- Se obliga en los términos de este contrato y del contenido de la Sección correspondiente de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la -- Administración Pública Federal, expedidas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las que se tiene por -- reproducidas, formando parte integrante de este contrato.

CLAUSULAS

PRIMERA.- Objeto del Contrato. (8) encomienda a "EL CONTRATISTA" y -- éste se obliga a realizar para ella hasta su total terminación, de conformidad con las normas de construcción, especificaciones de la obra, proyectos, catálogos de conceptos de trabajo, precios unitarios, programas y -- presupuesto que forman parte integrante de este contrato, una obra consistente en (14) ubicada en (15).

SEGUNDA.- Monto del Contrato.- El monto total del presente contrato es de (16).

TERCERA.- Plazo de Ejecución.- "EL CONTRATISTA" se obliga a iniciar las obras objeto de este contrato el día(18) y a concluir las a más tardar el día(19) de conformidad con el programa.

CUARTA.- (8) Se obliga a tener oportunamente la disponibilidad legal y material de los lugares en que deberán ejecutarse las obras materia de este contrato.

QUINTA.- Sanciones por Incumplimiento del Programa.- (8) tendrá la facultad de verificar si las obras objeto de este contrato se están ejecutando por "EL CONTRATISTA" de acuerdo con el programa de obra aprobado; - para lo cual (8) comparará periódicamente el avance de las obras. Si como consecuencia de la comparación a que se refiere el párrafo anterior, - el avance de las obras es menor que lo que debió realizarse (8) procederá a hacer (20).

SEXTA.- Otras obligaciones de "EL CONTRATISTA".- "EL CONTRATISTA acepta que de las estimaciones que se le cubran, se hagan las siguientes deducciones (21), (22) y (23).

SEPTIMA.- Otras Modalidades Específicas. (24).

DECLARACIONES FINALES.- NACIONALIDAD, PERSONALIDAD Y DOMICILIO. (25)

"EL CONTRATISTA" señala como domicilio para los fines del presente contrato, la casa N° (26) de la calle de (26) y la (8) en (27).

El presente contrato se firma en (28) a los (29).

"El Contratista"

Respecto de los números que el propio contrato maneja diremos que dicha numeración corresponde al instructivo, el cual será comentado brevemente resaltando en cada caso su importancia.

Anotado lo anterior tenemos que del número 1 al 7 corresponden a las partes contratantes y la personalidad con que actúan, en este caso serán: (1) Secretaría de Programación y Presupuesto; (2) La dependencia contratante; (3) El funcionario en su calidad de representante de la dependencia o entidad que celebra el contrato; (4) El cargo del funcionario representante de la Dependencia o Entidad contratante; (5) El nombre del contratista; (6) Nombre del representante del contratista y (7) En este espacio se asentará el cargo del representante del contratista.

Dada la importancia que representa para la celebración y por tanto validez de este tipo de contrato es menester el asentar en el mismo la partida presupuestal que será utilizada para la realización de la obra lo cual es representando con el número (9) en el cual se anotará el número y la fecha del oficio por medio del cual la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente.

Tomando en consideración que la inscripción en el Padrón de Contratistas constituye un elemento de validez para la realización de la obra pública, deberá de quedar consignado a través de este contrato la inscripción del mismo, el cual es manejado en el cuerpo del documento con el número (11).

Asimismo con el número (12) se manejará la especialidad o especialidades que tenga el contratista dentro de la clasificación correspondiente al Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

Por lo que hace a las características de la obra a realizar éstas serán manejadas del número 14 al 19, es decir, siguiendo el orden establecido; nombre y descripción de la obra; lugar en que se localiza la obra a realizar; monto total del contrato con número y letra; este requisito es sumamente importante, ya que se indicará si la obra que se vaya a realizar será en más de un ejercicio presupuestal, anotando para ello la siguiente leyenda: "y la asignación del presente ejercicio es de \$ (se anotará la cantidad con número y letra); la fecha de iniciación de la obra, precisando el día, mes y año.

La cláusula quinta del contrato en análisis establece las sanciones en caso de incumplimiento del Programa, la cual serán manejadas con el número (20) y que en el instructivo determina que la dependencia o entidad contratante establecerá en el espacio marcado con ese número, el procedimiento que se establecerá para aplicar la sanción que corresponda, ya sea una retención, una multa o una combinación de ambas, fijando los valores de ellas.

El propio instructivo determina que en caso de que la contratante opte por la rescisión del contrato en los términos establecidos por la sección correspondiente de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, aplicará una sanción consistente, ya sea en un porcentaje del valor del contrato o una cantidad fija en moneda nacional, y destinará a liquidar las cantidades que hasta el momento de la rescisión se han retenido a "El Contratista", además de aplicar si hay lugar a ello la fianza otorgada conforme a las propias reglas.

La cláusula sexta, establece otras obligaciones de "El Contratista", dentro de las cuales señalaremos las comprendidas en el mismo con los números (21), (22) y (23), las que determinan entre otras cosas, la primera:

"El (anotar con número el porcentaje autorizado) % del monto de los trabajos contratados para el desarrollo de los programas que la Dependencia tenga establecidos en materia de obras y servicios de Beneficio Social".

El Segundo hace referencia a que en este espacio se anotarán otros descuentos que "La Dependencia" o "La Entidad" acostumbre hacer.

El último de estos determina el caso en el que la contratante vaya a pactar anticipos para la realización de las obras materia de este contrato, en cuyo caso será menester el correr la numeración de las cláusulas con el orden progresivo es séptima, recorriendo por consiguiente el orden del clausulado posterior.

La cláusula séptima se refiere a los anticipos para la iniciación de los trabajos, en cuyo espacio se anotará la cantidad correspondiente sin que ésta rebase la autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto para el ejercicio de que se trate.

Respecto a dicho anticipo es importante resaltar que si éste al término del ejercicio por el cual se hizo no se ha amortizado, el saldo correspondiente deberá ser devuelto a "El Contratista", en este caso será a la Tesorería del Distrito Federal, por ser la Dependencia denominada a pagar la obra, por ser la contratante.

Ahora bien como la contratante que representa a la Administración -- ésta se procura de todos los medios a su alcance a fin de preservar el interés que representa, para lo cual dentro de los 20 días hábiles siguientes a la firma del contrato o revalidaciones del mismo, deberá el contratista presentar fianza por el importe del anticipo otorgada por Institución Mexicana debidamente acreditada, vemos en este caso que la administración en su calidad de tal nunca pierde.

La fianza señalada se cancelará cuando "El Contratista" haya amortizado el importe total del mismo.

Las Declaraciones Finales, corresponden a la nacionalidad, personalidad y domicilio. En este punto observaremos algo muy importante que es el caso de extranjeros y que la Ley actual no regula, sino después de dos años a través del contrato. Es decir, en esta cláusula se contiene lo -- que se denomina cláusula calvo, consistente en no invocar la protección de su gobierno y considerarse como mexicano, para poder celebrar algún tipo de contrato en México, dicha cláusula por los antecedentes históricos que tenemos es importante establecer, siendo que la propia constitución - la contiene, nuestra carta magna, sólo se contiene en el contrato, cosa - que no afecta, toda vez que nuestra legislación la reconoce plenamente.

En suma el espacio marcado con el número (25) se refiere a la personalidad, es decir, en caso de personas morales el reconocimiento se hará

a través de su escritura constitutiva, indicando en el propio instructivo el texto adecuado a esta situación, ahora bien, en el caso de personas físicas su acta de nacimiento para determinar la nacionalidad que representa y en caso de ser extranjero en renunciar a la protección de su gobierno; el número (26) el domicilio del contratista, precisando el número de la casa, el nombre de la calle y la localidad; el (27) se anotará el domicilio de la contratante, y por último el (28) se asentará la localidad en la que se celebra el contrato.

El espacio (29) corresponde a la fecha de celebración del contrato y fecha de iniciación de las obligaciones para ambas partes.

La Sección 3 de la Contratación de la que ya hemos hecho referencia en su punto 3.3.2 relativa a los Pagos de los Trabajos, al estipular sobre los precios unitarios regula también sobre esta base la remuneración o pago total que debe cubrirse a "El Contratista" por todos los gastos directos o indirectos que originen los trabajos, la utilidad y el costo de las obligaciones estipuladas en el contrato a cargo del propio contratista. Los precios unitarios que se consignan en el anexo del contrato, son rígidos y sólo podrán ser modificados en los casos y bajo las condiciones en el contrato.

Hasta aquí hemos tratado el sistema de unidad de medida, que se ha venido manejando como una forma de pago, porque valga la expresión es como una taza para poder determinar el precio que se pagará al contratista. En la propia legislación se maneja como estimación o sea la valuación de los trabajos ejecutados en determinado período, el cual se especifica — aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajo pactado durante dicho período o el porcentaje del precio alzado pactado correspondiente al avance de cada unidad de obra o de la obra. Por expansión, el documento en el que se consignan las valuaciones antes mencionadas, para efectos de pago.

Con lo dicho no trato de agotar el sistema por unidad de medida toda vez que el mismo, por ser el más conocido en nuestra legislación no se --

agota con lo expresado, sólo se han dejado las bases para tratar de ahondarlo un poco más en el desarrollo del presente estudio.

2.2 Por Ajuste Alzado.

Decíamos al inicio de este punto que nuestra ley no determina lo que debemos de entender por sistema de ajuste alzado, sino que el mismo es regulado a través de la Sección 4 Reglas para la formulación e integración de las normas y especificaciones de las obras públicas, el cual en el punto 4.3.1.7 la conceptúa en los términos que a continuación se anotan:

"El precio alzado es el importe total que se paga por una obra o parte de la misma totalmente terminada".

El propio legislador ensalsa la importancia de este sistema en la exposición de motivos al indicar:

"En vista de que la experiencia administrativa ha demostrado que la celebración de contratos sobre la base de precios unitarios no siempre es la más adecuada, la Ley establece la posibilidad de la contratación a precio alzado que, constituye en lo esencial el sustento jurídico del mencionado sistema de precios unitarios, es una figura con un conocimiento más amplio en nuestro sistema jurídico positivo".

Aún así no se regula dicha forma de pago de la obra pública, observando que este sistema dentro del arbot se maneja como un precio ya calculado en su totalidad, es decir, un precio final que podría ser mayor al que realmente constituya la obra o por el contrario menos, pero las partes se sujetan a este sistema por comodidad.

Respecto de este sistema la doctrina francesa lo ha llamado, MARCHÉ A FORFAIT A PRIX FAIT. Los romanos ya tuvieron un concepto claro del ajuste alzado, y cuando lo empleaban en la construcción de una obra decían que estaba hecha "PER AVERSIONE".

Por lo que hace a este tipo de sistema, Fernando MÓ en su libro Régimen Legal de las Obras Públicas, conviene en considerar como precio alzado como un precio global previo e invariable para la realización integral

de una obra debidamente precisada. Este sistema tiene serias limitaciones toda vez, que si la determinación de la obra a efectuar impida establecer el precio global y previo, entonces sólo cabe hablar a lo sumo de ajuste - alzado relativo, es por lo que se manejan dos tipos de ajuste alzado, a -- saber:

Absoluto.- Cuando el precio y el volumen total de la obra son invariables.

Relativo.- Cuando en el contrato se ha establecido la posibilidad de un aumento o rebaja de precios según el monto de la obra ejecutada.

De esta manera tenemos que el 14 de junio de 1982 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el inciso 3.4, referente al contrato de -- obra pública sobre la base de precio alzado, siendo interesante, para una mejor comprensión de como nuestra legislación maneja este tipo de contrato, el que en este apartado sea transcrito dicho contrato, haciendo algunas -- consideraciones sobre el mismo.

En este supuesto se resaltarán los elementos de existencia y validez, -- como lo es el consentimiento establecido por las partes contratantes, siendo específicamente el Departamento del Distrito Federal como autoridad promoviente de sus propias obras públicas, y el contratante.

El objeto que por ser el contrato el acuerdo de dos o más personas -- para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, serán obligaciones recíprocas, por parte de la autoridad el pago correspondiente a la obra a realizar por el contratista, y este último de observar las condiciones previamente establecidas para su ejecución.

En este entendido a continuación se transcribe el modelo de contrato de obra pública sobre la base de precio alzado, a que hemos hecho referencia.

" Contrato de Obra Pública a Precio Alzado y tiempo determinado que celebran, por una parte (1) la que en este documento se denominará (2) representada por (3) en su carácter de (4) y por la otra (5) al -

que se denominará "El Contratista", representado por (6) en su carácter de (7) de conformidad con las declaraciones y cláusulas siguientes:

DECLARACIONES

I.- (8) declara que:

I.1.- La Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente a la obra objeto de este contrato, en oficio N^o (9)

I.2.- (10)

II.- "El Contratista" declara que:

II.1.- Tiene capacidad jurídica para contratar y obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato y que dispone de la organización y elementos suficientes para ello.

II.2.- Se encuentra registrado en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto con el N^o (11) y que dicho registro esta vigente. Que dentro de la clasificación correspondiente en el Padrón tiene las especialidades N^o (12)

II.3.- Conoce plenamente el contenido de la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y de las Reglas Generales para la Contratación y -- Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con -- las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como las normas de construcción vigentes en (8) y las especificaciones de la obra, el - proyecto, el programa de trabajo, los montos mensuales de obra derivados del mismo y el documento en que se consigna el precio alzado, que, como anexos debidamente firmados por las partes, forman parte integrante de este contrato.

II.4.- Ha inspeccionado debidamente el sitio de la obra objeto de este contrato, a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

II.5.- (13)

III.- Las partes declaran que:

III.1.-Se obligan en los términos de este contrato y del contenido - de la Sección correspondiente de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades - de la Administración Pública Federal, expedidas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las que se - tienen por reproducidas, formando parte integrante de este -- contrato.

CLAUSULAS

PRIMERA.- Objeto del Contrato.- (8)) encomienda a "El Contratista" y éste se obliga a realizar para ella su total terminación, de conformidad con las normas de construcción, especificaciones de la obra, proyecto, planos programa y presupuesto que forman parte integrante de este contrato, una obra consistente en: (14) ubicada en (15)

SEGUNDA.- Monto del Contrato.- El monto total del presente contrato es de \$ (16) (17)

TERCERA.- Plazo de Ejecución.- "El Contratista" se obliga a iniciar las obras objeto de este contrato el día (18) y a concluir las a más tardar el día (19) de conformidad con el Programa.

CUARTA.- (8) se obliga a tener oportunamente la disponibilidad legal y material de los lugares en que deberán ejecutarse las obras - materia de este contrato.

QUINTA.- Sanciones por incumplimiento del Programa.- (8)) tendrá la facultad de verificar si las obras objeto de este contrato se están ejecutando por el "El Contratista" de acuerdo con el programa de obra aprobado; para lo cual (8) , comparará periódicamente el avance - de las obras. Si como consecuencia de dicha comparación el avance de las obras es menor que lo que debió realizarse, (8)) procederá a hacer (20)

SEXTA.- Otras Obligaciones de "El Contratista".- "El Contratista" -- acepta que de los pagos que se le cubran, se hagan las siguientes deducciones: (21) y (22) (23)

SEPTIMA.- Otras Modalidades Específicas.- (24)

Declaraciones Finales.- Nacionalidad, Personalidad y Domicilio.- (25)

"El Contratista" señala como domicilio para los fines del presente contrato (26) y la (8) en (27) . El presente contrato se -- firma en (28) y a los (29).

"EL CONTRATISTA"

Respecto de los números que el propio contrato maneja, se hace la -- aclaración que la numeración que se emplea corresponde al instructivo para el manejo del modelo de contrato sobre la base de precio alzado y tiempo - determinado de las dependencias de la Administración Pública Federal deben emplear para la realización de cualquier obra pública que requieran, incisos que serán comentados brevemente a continuación.

Precisado esto diremos que del número 1 al 7 corresponden a las partes contratantes, en este caso el Departamento del Distrito Federal como - autoridad y el contratante, así mismo la personalidad con que actúan cada una de las partes, que en este caso serán: (1) El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; (2) la Dependencia con tratante; (3) el funcionario en su calidad de representante de la Dependencia o Entidad; (4) El cargo del funcionario representante de la Dependencia o Entidad contratante; (5) El nombre del contratista; (6) Nombre del - representante del contratista y (7) En este espacio se asentará el cargo - del representante del contratista.

Por lo que hace, a la parte relativa a las declaraciones, éstas se - refieren propiamente a los requisitos de forma como son: (8) la Dependencia o Entidad según sea el caso; (9) el número y fecha del oficio, mediante el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la inversión correspondiente; (10) las declaraciones que la Dependencia o Entidad requieran; (11) el número de registro que tenga el contratista en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas; (12) el número o números de la especialidad o especialidades que tenga el contratista dentro de la clasificación correspondiente en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, y -

(13) otras declaraciones que el contratista requiera.

El clausulado establece entre otras cosas las siguientes: (14) en este espacio se asentará el nombre y la descripción de la obra. (15) en este espacio se asentará el lugar en que se localice la obra. (16) en este espacio se anotará el monto total del contrato con número y letra. -- (17) En caso de que la obra se vaya a realizar en más de un ejercicio -- fiscal, en este espacio se anotará la siguiente leyenda: "y la asignación del presente ejercicio es de \$(se anotará la cantidad con número y letra). (18) En este espacio se anotará la fecha de iniciación de la -- obra, precisando el día, mes y año. (19) en este espacio se anotará la -- fecha de terminación de la obra, precisando el día, mes y año. (20) en -- este espacio "La Entidad" determinará y anotará el procedimiento que se establecerá para aplicar la sanción correspondiente, ya sea una reten- -- ción, una multa o una combinación de ambas, fijando los valores de ellas. (21) deberá señalarse la siguiente estipulación sólo en el caso de las -- Dependencias y para aquellas que actualmente estando facultadas al efecto, deseen asentarlo en el propio contrato. (22) aquí se anotarán otros -- descuentos que "La Dependencia" o "La Entidad" acostumbre hacer. (23) en -- este espacio cuando "La Dependencia" o "Entidad" vaya a pactar anticipos para la realización de las obras materia de este contrato, se incluirá -- la siguiente cláusula con el orden progresivo de séptima, recorriendo -- por consiguiente el orden del clausurado posterior.

SEPTIMA.- Anticipos.- Para la iniciación de los trabajos (señalar -- según el caso "La Dependencia" o "La Entidad") otorgará un anticipo por el (anotar con número el porcentaje que se otorgará, el cual no excederá del autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto para el -- ejercicio de que se trate) % (anotar con letra el porcentaje otorgado), -- del monto del contrato conforme a la asignación autorizada para el mismo en el ejercicio de que se trate, el cual deberá aplicarse exclusivamente para la ejecución de los trabajos que le haya sido encomendados a "El -- Contratista".

El anticipo otorgado a "El Contratista", deberá aplicarse específicamente para: (anotar el destino específico del anticipo conforme al objeto del contrato).

El anticipo deberá ser amortizado totalmente en el ejercicio para el que fue otorgado, mediante deducciones proporcionales en cada uno de los documentos de pago que a cuenta del precio alzado y pactado por trabajos ejecutados se formulen a "El Contratista".

Si al término del ejercicio no se ha amortizado el anticipo, el saldo correspondiente deberá ser devuelto por "El Contratista" a (anotar según corresponda, tratándose de las Dependencias, la Tesorería de la Federación, si es el Departamento del Distrito Federal, la Tesorería del Distrito Federal o bien si es una Entidad se anotará su nombre).

Para garantizar la correcta inversión del anticipo "El Contratista"- dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de la firma del contrato o revalidaciones del mismo, deberá presentar a (anotar según el caso "La Dependencia" o "La Entidad"), fianza por el importe del anticipo, otorgado por institución mexicana debidamente autorizada a favor de (señalar según el caso, la Tesorería de la Federación o de la propia Entidad - sólo en los casos de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria).

Contra la entrega de la fianza por parte de "El Contratista" (señalar según el caso, "La Dependencia" o "La Entidad") iniciará de inmediato el trámite para la entrega del anticipo.

La fianza otorgada para garantizar la correcta inversión del anticipo se cancelará cuando "El Contratista" haya amortizado el importe total del mismo. En caso de que "El Contratista", no haya devuelto el saldo -- del anticipo no amortizado, dentro de los 10 (diez) días posteriores al cierre del ejercicio presupuestal, se hará efectiva la fianza.

En este espacio se anotarán las estipulaciones que las partes convengan respecto a suministro de materiales y equipo, banco de materiales, etc.

En esta parte última denominada DECLARACIONES FINALES, se refiere -- concretamente al caso de Sociedades o Mandatarios que se maneja con el N^o (25); del (26) al (28) se refiere al domicilio tanto del contratista como

de la Dependencia y la localidad en la que se celebre el contrato y finalmente el N^o (29) la fecha de celebración del contrato.

Por lo que hace a las antefirmas deberá asentarse de la Dependencia o Entidad contratante, así como el del contratista y el nombre y cargo de los representantes de dichas partes.

CAPITULO III

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION DE LAS OBRAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

Con el propósito de precisar las autoridades que intervienen en el Procedimiento de Contratación de las Obras Públicas, se hace necesario el dar un pequeño esbozo a las normas constitucionales que han regido a partir del siglo XIX.

La importancia que representa este primer paso, nace de la inquietud que se tiene de desarrollar en este capítulo el momento histórico - en que se plasma la base constitucional del procedimiento mismo de la - contratación, siendo esta la etapa en la que se dan los inicios para -- sentar la base de los contratos que se celebran con el Estado, para pos -- teriormente, desarrollar en el Capítulo relativo al procedimiento de -- contratación que se sigue en el Distrito Federal, en base a la legisla -- ción que rige en la actualidad, las etapas de dicho procedimiento.

Con lo anterior, no restó importancia a otras etapas de nuestra -- historia, tan ricas en antecedentes históricos que redundan en documen -- tos que plasman el sentir del pueblo en una época determinada, ya que - si bien es cierto que la facultad respecto de la ejecución de las obras públicas estuvo otorgada a diferentes autoridades, bien concebibles, mu nicipales, ayuntamientos, parroquias, barrios, calpullis, sería un estu dio sumamente interesante, pero demasiado amplio, por lo que se ha esti mado conveniente por las consideraciones expresadas anteriormente, el - iniciar nuestro estudio, con la Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814.

Posteriormente, al repasar nuestras constituciones, se llegará a - la Constitución de 1917, la que por primera vez sienta la base consti -- tucional para la contratación de las obras públicas.

A partir de 1917 se establece la estructura jurídico administrativa a la luz del nuevo principio preservado en la Constitución, virtud a lo

cual será analizada la secuencia estructural que han sufrido las autoridades que intervienen en el procedimiento de contratación, punto central de este apartado.

Para ello, se analizarán las leyes que dictan los estatutos que han determinado la estructura administrativa a partir de 1917, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de ese año.

En ese orden de ideas, tenemos que la Constitución de Apatzingán, - dado el momento histórico que se vivía tuvo gran influencia francesa, teniendo así que principalmente tomaron como modelo las ideas que sobre el gobierno y los derechos del hombre habían expresado Locke, Rousseau, Montesquieu y otros, asimismo la influencia que la Constitución de Cádiz -- (19 de marzo de 1811 y promulgada en México en octubre del mismo año) tuvo en esta constitución.

Admite la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, por considerar que esta forma de gobierno conducía a la libertad. Sin embargo, debido a la influencia de Alberto Lista se modificó este principio, declarando que "la potestad legislativa es la primera en el orden y en la excelencia" (22). La primacía de la legislatura en rango y superioridad y la idea de que los ramos ejecutivo y judicial son simples consecuencias de la primera, se convirtieron en la clave de la Constitución de Apatzingán.

En suma debido a la influencia tanto francesa como española, la Constitución de Apatzingán, con sus 242 artículos, seguía el patrón prolijo de los documentos que la inspiraron, como el francés de 1791 y el de Cádiz de 1812, el Decreto de Apatzingán estaba dividido en títulos y subdividido en Capítulos que tenía de uno hasta veintiún artículos cada uno; pero a diferencia de los anteriores, que tenían ocho títulos cada uno, el de México contenía solamente dos: el primer título contenía seis

(22) Anna Macías, Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808-1820, Ed. SepSetentas, México. 1973, pág. 124.

capítulos sobre principios constitucionales: el segundo, veintidós capítulos dedicados a la forma de gobierno.

Más en su forma, nos dice Anna Macías, en su libro *Génesis del Gobierno Constitucional en México*, se asemeja a las otras constituciones en la secuencia de las ideas. En todas se trataba primero de la soberanía, la religión, los derechos, estatus y obligaciones de los ciudadanos, la división del territorio nacional, y en forma de descripción general, del sistema de gobierno. Seguían los capítulos relativos al proceso electoral, las tres constituciones estipulaban la elección indirecta de la legislatura y describían minuciosamente los métodos que seguirían las diversas asambleas electorales en las elecciones de sus representantes. Seguía la enumeración de los poderes del cuerpo legislativo y los métodos que se adoptarían para proponer, debatir y aprobar las leyes.

Se definía la personalidad y las atribuciones del poder ejecutivo -- así como de los funcionarios o ministros que éste elegiría y que dependerían de él. Después se describía el poder judicial, con sus tribunales superiores y sus juzgados menores y los últimos capítulos y artículos de cada constitución trataban de la administración, de los consejos municipales, de la observancia de la Constitución y de los métodos para reformarla.

Decíamos en un principio que el legislativo se le daba gran poder, -- lo cual dio por resultado el que el poder ejecutivo, llamado Supremo Gobierno, se le diera pocas facultades. Sus principales atribuciones eran la organización del ejército, dirigir la guerra contra los realistas, y -- mantener la seguridad interna del país. Aparte de los asuntos militares, el ejecutivo también podía intervenir en materia de religión.

El "Supremo Gobierno", como así se denominaba al Poder Ejecutivo, -- era multipersonal, estaba compuesto por tres secretarios, uno de guerra -- otro de Hacienda, y el tercero que se llamaría especialmente de gobierno, rezaba el artículo 134 del documento analizado.

Con lo que se observa que en lo tocante a las obras públicas no tuvo ninguna referencia, cosa por demás natural, ya que el documento nunca tuvo plena vigencia debido a la infinidad de presiones por parte de los realistas.

Ante las constantes revueltas sufridas, y aún cuando en 1821 los viejos insurgentes reimprimieron la Constitución de Apatzingán, para basar en ella la nueva Ley fundamental, fue la Constitución de Cádiz de 1812, la que rigió después de consumada la independencia.

Con esta Constitución es restaurado el ayuntamiento, el cual representaba el Gobierno interior de las provincias y de los pueblos, el que entre otras facultades tenía, según el artículo 321, SEPTIMO: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Es decir, la facultad de realizar obras públicas se ejercía a nivel local, y por lo que hace a la recaudación para dichas obras públicas se centralizaba al través de las cortes, que eran las encargadas según el artículo 131 DECIMOQUINTA: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Lo anterior se afirma con el Título VII de la Constitución de Cádiz, De las Contribuciones, la que establece en términos generales que "Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras" (art. 338).

"Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos" (art. 340).

Cuando a fines de 1823 y principios de 1824 llegó el momento de adoptar una Ley Fundamental para México independiente y republicano, ni uno -

sólo de los insurgentes veteranos del Segundo Congreso Constituyente, alzó la voz para defender el código de 1814 o para proponer que se adoptara.

En 1823 la nueva utopía era los Estados Unidos. Nada es tan acertado como el éxito indiscutible de la Unión Norteamericana, es así como en su análisis de la constituciones de esta época hace Anna Macías en su libro - Génesis del Gobierno Constitucional en México, atribuida admiración que el pueblo mexicano sentía por los Estados Unidos, asimismo el deseo de adoptar el Federalismo, propicio, que la Constitución de Apatzingán, producto de la Revolución Francesa, fuera olvidada por completo.

De esta manera el 4 de octubre de 1824 fue sancionada por el Congreso General Constituyente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estuvo en vigor hasta 1835.

Con 171 artículos establece una forma de gobierno de una república representativa popular federal (art. 49) y con el presente texto declara su separación de España, constituyéndose en una Nación libre y soberana.

Da primordial importancia a la división de poderes, la cual se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Al establecer -- las facultades de cada uno de estos poderes no se contempla la de realización de obras públicas.

Dentro de las facultades exclusivas del Congreso General se establecen, respecto al punto que nos ocupa, las obras públicas, la relativa a -- "Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a -- los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones" (art. 50, fracción II).

En este sentido y dentro de las facultades del Congreso General se -- contiene la base para la realización de obras públicas, destinando los fon

dos necesarios para el fomento de la prosperidad del país como así lo denominaba el propio constituyente de 1824.

Posteriormente y ante la variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, surgen dos partidos, el liberal y el conservador.

El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma -- después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la república, democrática y federativa. Por su parte el programa del partido conservador -- difería punto por punto del anterior. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

Finalmente fueron apoyadas las tendencias del partido conservador -- originando una nueva Ley fundamental, la cual se dividió en siete estatutos, razón por la que a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 35, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las siete leyes restantes, que ya no se publicaron por separado -- sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1935, se aprobó hasta abril de 1936.

El Sistema de Gobierno que la misma profesa es el Republicano, representativo, popular. El supremo poder nacional, como así lo llama, continuará dividido en tres poderes, el legislativo el ejecutivo y el judicial.

El ejercicio del poder Legislativo según lo establecían las bases -- constitucionales, residía en un Congreso de representantes de la Nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El ejercicio del poder Ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta o periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás

circunstancias lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerla establecerá la Ley Constitucional.

Por lo que hace a la estructura jurídico-administrativa que prevalecía en dicha época, por efecto de la Ley Cuarta de las Siete Bases Constitucionales con que culminó la entronización de dicho régimen, estableció que el despacho de los asuntos de gobierno debía dividirse en cuatro Ministerios, uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, uno más de Hacienda, y un último de Guerra y Marina. Al Ministerio de lo Interior correspondía lo referente a Obras Públicas y caían dentro del ámbito de los Negocios pertenecientes a justicia, negocios eclesiásticos, industria, colonización, beneficencia y gobernación.

Por su parte el Poder Judicial residirá en una corte suprema de justicia y los tribunales y jueces que establecerá la Ley constitucional.

Respecto a la división del territorio nacional es importante señalar que virtud a la Constitución central se dividía en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número extensión y subdivisiones, detallará una Ley Constitucional.

Esto se resalta debido a que las obras que se realizaban en dicho período eran a nivel local, con sujeción al Gobierno Federal.

El Gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores según dictaba el artículo 49 de la Sexta Ley denominada División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los pueblos.

Asimismo es necesario resaltar que según el artículo 10 de la mencionada Ley habrá una junta por cada departamento que se llamará departamental, la cual estará compuesta por siete individuos. Dentro de sus facultades, estipulaba el artículo 14 fracción IV eran las de "Disponer la apertura y mejoras de los caminos interiores del departamento, estableciendo moderados peajes para cubrir sus costos" y

Fracción V "Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria, comercio; pero si con ello se grabare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobados por el Congreso".

Ello se desprende de que virtud a la lectura del artículo 44 que engloba las facultades del congreso general, se determina que sea éste, el que decreta anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deban cubrirse.

En el mismo sentido la fracción IV del artículo 44 establece "Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado al Ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la gloria y examen que detallará una Ley secundaria.

Dentro de las obligaciones del Ayuntamiento preceptuaba el artículo 25 "La policía de salubridad y comodidad, cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

Posteriormente y ante la lucha por el poder se expiden una serie de documentos que tratan de preservar las ideas de cada uno de los bandos, entonces en pugna por el poder, constituyendo así documentos tales como:

Proyecto de Reforma de 1840, Proyecto de Constitución de 1842, las Bases Orgánicas de 1843, con la restauración del Federalismo a la Revolución de Ayutla (1846-1854), elementos como el Acta de Reforma de 1847, el Plan

de Ayutla, y finalmente la Constitución de 1857, de la cual, por el momento histórico vivido, nos detendremos a analizar más detalladamente.

Sólo se agregará que respecto de este período se expidieron en 1853 las bases de la Administración de la República las cuales estuvieron vigentes hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

De las cuales establecieron entre otras, que para el despacho de los negocios habrá 5 secretarios de estado, con los nombres siguientes:

De Relaciones Exteriores.

De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios eclesiásticos o instrucciones públicas.

De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

De Guerra y Marina.

Siendo precisamente la Secretaría de Fomento la que, tratando el tema que nos ocupa se encargará, entre otras funciones de:

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.

El Desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo. Todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

Con estas bases se constituye el nuevo Ministerio, el cual para los efectos del presente estudio se anota, la intervención que por primera vez tiene un Ministerio en la realización de las obras públicas en esa época, ya que las Bases Orgánicas de 1843 vigentes en esa etapa establecían que "El Despacho de todos los negocios del gobierno estará a cargo de cuatro ministros que se denominarán de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública o Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina".

Asimismo es interesante resaltar que el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, fue decretado por el entonces presidente --

sustituto de la República Mexicana, Ignacio Comonfort el 23 de mayo de 1954.

El instrumento jurídico mencionado es interesante, ya que por primera vez define lo que es una obra pública.

Determina el artículo 86 que "El despacho de los negocios continuarán los actuales Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Marina.

En ese sentido, en la parte relativa a las garantías individuales, se establecía:

La Nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, siendo que en esta parte se consideraba a las obras públicas como garantía individual, lo cual se desprende de la lectura al artículo 66, que a la letra dice: "Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común bien sean ejecutados por las autoridades o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente, una Ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puestos concernientes a ésta y a la indemnización".

Del precepto descrito se desprende que los sistemas para la ejecución de obra pública por parte del estado, son lo que se conoce en la actualidad, por Administración directa o bien al través de un contrato con la empresa o con los particulares.

Asimismo es de hacerse notar que se considera a la obra pública dentro de la garantía de propiedad, siendo que la obra en si misma es un servicio o trabajo que va a beneficiar a la población, observando que por la importancia que representa puede ser realizada por el Estado o por un particular, y por lo tanto no debe considerarse como una garantía individual y menos aún dentro del capítulo relativo a la propiedad.

Lo anterior es afirmado por el análisis efectuado a los artículos que a continuación se detallarán, y que son:

Según el artículo 102 del ordenamiento mencionado, "Los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas, establecidas o que se establecieron, se dividen en tres partes:

Primera.- Bienes, rentas y contribuciones generales.

Segunda.- Bienes, rentas y contribuciones de los Estados y territorios.

Tercera.- Bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales.

Artículo 104 la cuenta de todas las ramas que pertenecen a los gastos comunes y que forman el envío general de la Nación, se llevará precisamente por la Tesorería General a la que rendirán sus cuentas. Todos los que manejan, ya por designación de la Ley, ya por empleo fijo, ya por comisión accidental, caudales del erario.

Se determina la concentración de recursos a nivel federal, lo cual se desprende del artículo 107 que a continuación se transcribe:

"Las rentas de los estados y territorios serán percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticos e invertidos conforme a los presupuestos que se publicarán, los cuales serán aprobados por el Gobierno Federal."

Asimismo el artículo 110 establece que tanto el Gobierno Federal como los estados o territorios deberán constreñir sus gastos a los presupuestos que al efecto se establezcan, ya que ningún gasto que esté comprendido en éstos será objeto de responsabilidad.

Lo anterior se afirma, debido a que el artículo 117 al establecer las facultades del Gobernador especificaba en las fracciones IX y XI, lo relativo a las obras públicas, por cuanto que establecía que tendría facultades de apertura y mejora de los caminos del estado, con aprobación del Gobierno Federal y cuidar escrupulosamente de su conservación.

La fracción XXVII del precepto invocado especificaba: "Aprobar los - contratos que celebren los Ayuntamientos y cualquier establecimiento pú-- blico, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a -- objetos de utilidad común".

Hasta este momento ha quedado determinado que las Leyes de Reforma - no serán analizadas en el presente estudio, toda vez que las mismas no se refieren en parte alguna a la obra pública.

Por otra parte, quedará asentado que debido al tema que nos ocupa si será analizado el estatuto del Imperio, ya que dicho instrumento contiene un apartado relativo a la Dirección de la Obra.

Los acontecimientos sufridos en esta etapa de nuestra historia eran de revueltas constantes, por lo que era conveniente concentrar toda la -- fuerza de la autoridad en manos del Gobierno, hasta que el país quedará - realmente pacificado.

Bajo tales auspicios, Maximiliano de Habsburgo expidió un año des- - pués el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano".

El Estatuto de referencia careció de aplicación práctica y de validez jurídica, además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un Gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador, el Estatuto se expidió cuando el Imperio empezaba a declarar su aparición coincidiendo con el fin de la guerra de Secesión, lo que permitió a los Estados Unidos presionar a Napoleón III para el retiro de sus tropas.

Se estableció un sistema de gobierno monárquico el cual se ve auxiliado por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales encomendados a:

Al Ministerio de la Casa Imperial.

Al Ministerio del Estado.
Al Ministerio de Negocios Exteriores y Marina
Al Ministerio de Gobernación.
Al Ministerio de Justicia.
Al Ministerio de Construcción pública y cultos.
Al Ministerio de Guerra.
Al Ministerio de Fomento.
Al Ministerio de Hacienda.

Título XI de la Dirección de Obras Públicas.

Artículo 50 la Dirección de Obras Públicas, ejercerá su vigilancia - sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su - - construcción. Una Ley determinará su organización y facultades.

Cabe hacer notar que el proyecto de Constitución de 1917 no contiene indicio alguno respecto de las obras públicas, recordando que con sus 132 artículos no prevee nada al respecto, siendo que en el documento finalmente aprobado se contiene el fundamento a las obras públicas en el artículo 134.

La Constitución de 1917 con alto sentido social, proclamaba la protección a la clase económicamente débil del país, constituida por obreros y campesinos.

En ese sentido se suscitan una serie de movimientos de tipo social - en pro de los intereses de esta clase, no solo eso sino retrotrayéndonos un poco al pasado se vivieron el movimiento campesino con uno de los mejores exponentes de aquella época Emiliano Zapata, que en el Plan de Ayala proclama la Reforma Agraria, y Pascual Orozco en el Norte del país, que - en el Pacto de la Empacadora (25 de marzo de 1912) propuso una serie de - medidas en favor de la clase obrera y campesinos.

Asimismo no olvidar la huella profunda que produjo Ricardo Flores Magón que con las ideas proclamadas por el Partido Liberal expide el documento denominado Programa del Partido Liberal Mexicano (19 de julio de --

1906), el cual contiene las ideas desplegadas por Karlos Marx respecto de la protección al trabajo, a través del apartado correspondiente al capital y trabajo; por lo que hace al campesino, se contiene en el documento de referencia un capítulo relativo a la tierra, y por efecto de la fuerza adquirida en pro de la Reforma Social, se expiden una serie de documentos de carácter social, como son las reformas introducidas por Venustiano Carranza en Veracruz, y que entre otras fueron la Ley del Municipio Libre - y la del Divorcio (25 de diciembre de 1914), la Ley Agraria y la Obrera - (6 de enero de 1915), la de reformas al C.C. (29 de enero de 1915) y la de abolición de las tiendas de raya (22 de junio de 1915).

Ante tal estado de cosas se instala en la Ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente iniciando las Juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, siendo promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 19 de mayo del mismo año.

A mayor abundamiento el Lic. Felipe Tena Ramírez, en su libro "Leyes Fundamentales de México"; 1808-1982 expresa lo siguiente: "Durante los 58 años que lleva de vigencia (hasta el mes de febrero de 1975) ha sido tocada numerosas veces, en vía de reforma o de adición, las modificaciones han sido promulgadas a través de 82 decretos, y el número total de artículos enmendados ha sido de 56, algunos de ellos en varias ocasiones, ya sea por haber sido afectado un mismo artículo sucesionalmente, o por haber alterado un sólo acto del órgano revisar a varios preceptos simultáneamente. Desde el punto de vista del número de artículos modificados y sin tomar en cuenta la variedad de reformas de que han sido objeto varios de ellos, el área afectada de la Constitución de 1917 representa hasta ahora el 41% del articulado total de la misma".

El artículo 90 de la referida Constitución establece que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley. La que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

En virtud de las disposiciones contenidas en el precepto anteriormente invocado, es expedida la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 14 de abril de 1917, la que habría de regir la vida administrativa de aquella época. La misma tiene vigencia a partir del primero de mayo de ese año.

En ese sentido, el artículo primero de la Ley en cita, determina:

"Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, - habrá 6 Secretarías y tres Departamentos.

Las Secretarías serán:

Secretaría de Estado.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Guerra y Marina.
Secretaría de Comunicaciones.
Secretaría de Fomento.
Secretaría de Industria y Comercio.

Los Departamentos serán:

El Judicial.
El Universitario y de Bellas Artes.
El de Salubridad Pública."

Abundando sobre el particular y debido a la importancia que representa las facultades de la Secretaría de Comunicaciones, se transcribirá el artículo 59 que engloba éstas, con las salvedad, de que el artículo 11 de termina que: "Cada una de las Secretarías y Departamentos hará las obras correspondientes a los ramos que les quedan respectivamente asignados, sujetándose a lo que dispone el artículo 134 de la Constitución Federal".

Asimismo el artículo 12 que dice: "En casos dudosos o extraordinarios, el Presidente de la República resolverá por medio de la Secretaría de Estado, a cual Secretaría o Departamento corresponde conocer".

"Artículo 52.- Corresponden a la Secretaría de Comunicaciones: Costas, Puertos y vías navegables. Ferrocarriles, Puentes, Calzadas, Canales construidos por concesión federal o a expensas de la Federación. Caminos carreteros nacionales. Obras en los puertos. Faros. Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la Federación. Monumentos arqueológicos e históricos. Conserjería y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec. Marina Mercante. Construcción del Teatro Nacional y Palacio Legislativo. Límites de la República. Límites de los Estados. Correros. Correos interiores. Unión postal universal. Subvenciones a corrrespondencia. Giros postales en el interior de la República. Giros postales internacionales. Telégrafos Federales. Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas, - vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.- Radio-telegrafía. Concesiones para establecer estaciones inalambricas y - vigilancia de ellas. Correspondencia con Naciones extranjeras para intercambio de mensajes y señales en las Estaciones inalambricas. Cables. Contratos con Compañías Telegráficas y Cablegráficas Internacionales. Giros Telegráficos."

Finalmente en el artículo 134 del Ordenamiento invocado introduce la sujeción a las obras públicas en el capítulo relativo a disposiciones generales, en los términos siguientes:

"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".

Respecto al precepto invocado diremos que posiblemente el hecho de -- que haya sido ubicado en el capítulo relativo a disposiciones generales se deba principalmente a que dadas las circunstancias que rodearon la expedición de esta constitución trataban de preservar las clases económicamente débiles, convirtiéndolo así en un documento de carácter social, por lo que, ante tales supuestos se considera lógico el que la regulación de la obra - pública se establezca en un artículo englobado en disposiciones generales, ya que inicialmente el proyecto de Constitución contenía 132 artículos.

De lo anterior podemos agregar que sería conveniente el establecer en la Constitución un precepto más general de regulación de la Obra Pública, lo cual podría ser, bien como una facultad del Congreso de la Unión para la elaboración de la Ley que regule la obra pública, lo cual constituiría el fundamento constitucional de la actual Ley de Obras Públicas.

Otra opción sería el que en forma general se modificara el artículo 134 de la Constitución tratando de englobar la realización de la obra pública en forma amplia y sin restricción como el precepto ahora vigente, — que solamente señala y regula la ejecución de la obra pública mediante el sistema de contrataciones.

Por lo que hace a esta época, es interesante observar que en el mismo año se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la que en su artículo 78 dicta como facultades del Gobernador del Distrito Federal y de un territorio las siguientes:

"IV.— Atender a la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estén a cargo de los Municipios y de los Nacionales que estén a cargo del Distrito Federal y Territorios según las Leyes Federales".

Por otra parte el Capítulo VIII de los caminos y obras públicas regulaba lo relativo a las obras que se realizarán por los municipios del Distrito Federal o de un Territorio. En ese sentido es importante resaltar — que el artículo 42 determinaba:

"Las obras públicas que beneficieren únicamente a una Municipalidad se ejecutarán por su exclusiva cuenta; pero las que redunden en provecho de dos o más de ellas se ejecutarán y conservarán por los Ayuntamientos de las municipalidades interesadas, las que contribuirán en la proporción que convinieren o que determinare la Ley que apruebe el gasto, o, en su defecto, el Presidente de la República." Si las obras beneficieren a todo el Distrito Federal o todo un territorio de la federación o a la mayor parte de aquel o este, se ejecutarán y conservarán por el Gobierno respectivo.

Continuando con el análisis a los dispositivos que regulan la Administración Pública en las diferentes etapas de la historia a partir de 1917, tenemos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935, preceptuaba en el artículo 19, que para el despacho de los negocios en el orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto, que en ciertos ramos deba seguir, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Departamento del Trabajo.
- Departamento Agrario.
- Departamento de Salubridad Pública.
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca.
- Departamento de Asuntos Indígenas.
- Departamento de Educación Física y
- Departamento del Distrito Federal.

De lo anterior resaltaremos respecto del tema que nos ocupa, es decir la facultad de ejecución de la obra pública, principalmente la Secretaría de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, ésta última por ser la Dependencia que por su propia naturaleza realiza obras públicas.

Asimismo el artículo 79, delimita las facultades de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la cual en la fracción IX dice: "Todo lo referente a obras de captación y deribación de aguas nacionales y a riego, desecación y mejoramiento de los terrenos".

El artículo 82 por lo que hace a las facultades de la Secretaría de - Comunicaciones y Obras Públicas, específicamente contenidas en la fracción IX que dice:

- a) Concesiones;
- b) Registro y Circulación.
- c) Inspección; y
- d) Puertos Aéreos.

IX.- Obras Públicas.

- a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federal.
- b) Construcción de caminos directamente por la Federación.
- c) Construcción de caminos en colaboración de los Estados.
- d) Conservación de caminos nacionales.
- e) Concesiones para construcción y explotación de caminos.
- f) Concesiones para construcción y explotación de puentes.
- g) Permisos para ruta, para pasajeros, express y carga en caminos nacionales o de concesión federal;
- h) Inspección y policía de caminos nacionales o de concesión federal.
- i) Las que se ejecuten en terrenos nacionales, que sean costeadas — por la Federación o por concesión otorgada a particulares.
- j) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las otras de utilidad y ornato costadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico, en el ramo de guerra; y
- k) Jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México con la cooperación técnica del Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

Continuando nuestro análisis tenemos la Ley de Secretarías y Departamentos de estado de 1947, determinaba que para el despacho de los asuntos del orden administrativo se contará con trece Secretarías y dos Departamenos.

tos de Estado, las cuales son, respecto de las primeras, la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y, — por lo que hace a los Departamentos, el Agrario y el del Distrito Federal.

Dicha Ley no especifica el ámbito competencial ha que se sujetarían cada una de las Dependencias y Departamentos que la misma regula, remitiendo a su reglamento, que fue expedido también en 1947, virtud a lo cual se analizara el Ordenamiento finalmente enunciado.

En ese entendido, tenemos que debido a la importancia que representan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la intervención misma de la contratación de la obra pública, el artículo 39 señala estas facultades, por cuanto que, el mismo preceptúa que será la encargada de:

"Fracción XV autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal".

Por lo que hace a otras dependencias como la de la Defensa Nacional, Marina y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por su propia naturaleza tienen que realizar obras públicas para la satisfacción del servicio — que representan y que beneficia a la colectividad.

Por otra parte y dada la enorme ingerencia que en la ejecución de la obra pública tiene la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se transcribe a continuación el artículo 92 que determina su ámbito competencial, específicamente por lo que se refiere a la realización de la obra pública, se resalta lo que al respecto preceptúa la fracción VII, que a la letra dice:

"Intervenir en la construcción de obras públicas, en sus aspectos de:

- a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federal.
- b) Construcción de caminos federales.
- c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados.
- d) Concesiones para la construcción y explotación de caminos y puentes.
- e) Concesión de permisos de ruta para pasajeros, express y carga en caminos nacionales o de concesión federal.
- f) Inspección y policía de caminos nacionales y de concesión federal.
- g) Intervención en las que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sea construídos por la Federación o por concesiones otorgadas a particulares.
- h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de Defensa y Marina.

Abordando sobre el particular y volviendo con la Ley de Secretarías - de 1947, la cual expresa la formulación de proyectos de las leyes que se refieran a los asuntos de su competencia, así como los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente para dichos asuntos (art. 19)

En lo tocante al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el Gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica, se remite a otro ordenamiento. Por lo que se desprende que la Ley en ésta es sumamente incompleta en relación con sus objetivos, no siendo específicas las funciones de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado que dicha Ley contempla. En ese aspecto es interesante analizar la ley que la sustituye, la de 1958, por cuanto que subsana este aspecto ya que precisa en el mismo ordenamiento las facultades que tendrán cada una de las Secretarías que intervienen y sólo en lo tocante al Distrito Federal incurre en la misma falla por que no precisa sus facultades - -

sino que remite a su Ley Orgánica, aclarando que en este aspecto, agrega que el Distrito Federal será el encargado de satisfacer los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del mismo.

Volviendo con las Secretarías en base a esta Ley, diremos que en lo tocante a este tema la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representa una de las más importantes, ya que, en su artículo 69 especifica la materia que maneja, y que a mayor abundamiento anotaremos como sigue:

1.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de Ingresos Federales y del Departamento del Distrito Federal.

Anotando que va a controlar los ingresos del departamento dictándole las políticas a seguir a través de leyes impositivas.

2.- Cobrar los Derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes.

En este aspecto lo controlará a fin de que al ser la encargada de recaudar los ingresos que el mismo reciba.

V.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.

VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y los registros que requiera el control y la vigilancia del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas.

VIII.- Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

XII.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

En este aspecto he querido destacar solo las facultades que de alguna manera se refieren a la materia, precisando como ha ido evolucionando la intervención que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de manejar los ingresos que el Departamento obtenga a través de los conceptos que ya se han especificado en la parte inicial del análisis de esta Ley, para ello se ha respetado el orden que la misma establece.

Resultando que además será la encargada de calcular y proyectar el egreso del D.D.F., en su fracción V, asimismo preceptúa que formulará los proyectos de Presupuestos de Egresos del Departamento del Distrito Federal, y que en la actualidad lo lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Otra Secretaría que me pareció interesante por ser el antecedente precisamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fué la Secretaría de la Presidencia, que en el artículo 16 establece, que será la encargada de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversión del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República y, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban de hacerse.

En última instancia tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la que en su artículo 19 transitorio establece que: "se abroga la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 23 de diciembre de 1958". (23)

(23) En este sentido es importante anotar que en esta Ley se emplea una terminología diferente, siendo una nueva innovación la de regular la actividad de las Entidades, como así denomina los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y de Fideicomiso. Se hace la referencia, porque la Ley de Obras Públicas engloba los 5 en forma general.

En dicha Ley se establece la forma de organización de la Administración Pública Federal, desprendiendo que las autoridades que intervienen en el procedimiento de contratación de obras públicas en el Distrito Federal son fundamentalmente: La Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Departamento del Distrito Federal.

Complementándose con la Ley de Obras Públicas, tenemos que las obras que se realicen en el Departamento del Distrito Federal se sujetarán a -- las normas que establece dicha Ley, que en rubros generales regula desde el primer paso del procedimiento de la obra pública, hasta la última etapa del mismo; desprendiéndose del mismo las facultades que en este aspecto tienen cada una de las autoridades anteriormente enunciadas, ya que para los efectos del presente capítulo sólo tratarán en forma somera, por cuando que el detalle es materia de los capítulos precedentes.

1.- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es importante anotar que por disposición del Decreto publicado en el Diario Oficial de 4 de enero del presente año, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diversos artículos, observando -- que el artículo 32, el cual contiene las facultades que delimitan el marco jurídico de competencia de esta Secretaría fue reformado en su totalidad. En ese entendido se determina que respecto de las obras públicas se amplía su ámbito competencial, o más bien el control que ejercerá en las obras públicas, toda vez, que inicialmente el artículo 32 en su fracción XVI decía: "Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de -- la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos".

Actualmente preceptúa en su fracción XII lo siguiente: "Intervenir -- en la planeación, programación y presupuestación, ejecución, control y -- evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Observando con ello que la Ley de Obras Públicas, desglosa cada una de estas etapas, precisando en la misma, la intervención que en ella tendrá la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual se constriñe a un control desde la programación hasta la recepción de la obra.

El Reglamento Interior de la mencionada Secretaría establece el procedimiento y la entidad responsable respecto de las obras públicas en vista de lo cual se determinarán las funciones de las Direcciones que tienen ingerencia en este procedimiento, de esta manera tenemos las que a continuación se anotan y explican:

A) Dirección General de Política Presupuestal, la que entre otras atribuciones, sólo señalaré las que nos atañen y que en forma enunciativa son las siguientes:

- 1.- Consolidar los programas sectoriales e institucionales e integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal.
- 2.- Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

B) Dirección General de Control de Contratos y Obras, resaltando que la Secretaría de Programación engloba lo relativo a las obras públicas a través de ésta, la que tendrá las siguientes atribuciones y que para efectos de mayor comprensión se anexa a la presente organograma estructural.

- 1.- Establecer normas de carácter general, para la contratación y adjudicación de la obra pública.
- 2.- Establecer normas generales para la administración Pública Federal en materia de arrendamiento de inmuebles.
- 3.- Llevar el Padrón de Contratistas de la Administración Pública Federal;
- 4.- Propiciar la metodología y establecer las normas generales para controlar y evaluar la obra pública, y
- 5.- Recabar las autoevaluaciones en materia de obras de las dependencias y entidades.

En este aspecto es interesante observar que en materia de obras públicas dicha Secretaría es la que tiene mayor influencia (24) y que en el capítulo correspondiente se analizará detalladamente su mecanismo de intervención.

2.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Siguiendo la sistemática planteada en el desarrollo de la presente tesis, se tiene que la Dependencia que después de la de Programación y Presupuesto tiene mayor ingerencia en las etapas técnico jurídicas que se siguen para la realización de obras públicas, es esta de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ello por dos razones: Primero, por su propia naturaleza, es la entidad idónea para fungir como guardian de los intereses del estado, y segundo, porque la propia Ley de Obras Públicas le da dicha ingerencia.

En ese orden tenemos que a lo largo de la mencionada Ley, se contiene atribuciones en materia de obras públicas.

El artículo 27 de la LOAPP delimita la competencia de esta Secretaría en los términos siguientes:

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX.- Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponde expresamente la obra;

(24) En virtud de la expedición de la nueva ley el art. 69 establece que en materia de obras públicas será la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de controlar y vigilar que dichas obras se efectúen conforme a las disposiciones que la Ley de Obras Públicas establece, asimismo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas interviene en forma conjunta, ya que como lo indicaremos más adelante, es la Secretaría que por su naturaleza debe tener más ingerencia en dicho procedimiento.

El artículo 69 de la Ley de la materia, establece que ella será la encargada, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de expedir las disposiciones administrativas que para la aplicación de la presente ley deberán observarse en la contratación y ejecución de las obras.

En lo relativo a la etapa de planeación de las obras públicas conforme a lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Obras Públicas, en su fracción IV, será la encargada de determinar la conveniencia y viabilidad en el caso de los requerimientos de áreas y predios necesarios para la realización de una obra pública.

Lo anterior es en razón de que dentro de la estructura orgánica de esta Secretaría existe una Dirección General que se denomina de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal, la que según el Reglamento Interior que rige la vida normativa de esta Secretaría tiene facultades para controlar los inmuebles de propiedad federal.

Lo anterior también siguiendo lo que al efecto determinan los Planes que para poder regular el desarrollo del país se han determinado. (25)

Siguiendo la línea trazada tenemos que el artículo 52 establece que "La dependencia o entidad deberá enviar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas copia de los títulos de propiedad si los hubiere y los datos sobre localización y construcción de las obras públicas, para que se incluyan en el Catálogo de Inventarios de los Bienes y Recursos de la Nación, y en su caso, para inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal".

(25) El art. 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976), indica que para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas.

Es decir, porque tanto la Ley General de Bienes Nacionales y su Reglamento Interior le da facultades para ello.

En suma podemos decir, que la importancia que tiene la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas no es de mero trámite, ya que como se ha dejado establecido, es la que, al igual que la de Programación y Presupuesto marca los lineamientos que deberán observarse para la realización de una obra pública. (26)

3.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Debido al alto índice de contaminación que vivimos, se ha determinado en las disposiciones contenidas en la Ley de Obras Públicas, que en la planeación de las obras públicas, las dependencias y entidades deberán de prever los efectos y consecuencias sobre las condiciones ambientales, preocupación de nuestros legisladores que se plasma en el artículo 13 de la mencionada Ley.

Dicho precepto en forma general establece que intervendrán las dependencias del Ejecutivo Federal con atribuciones en esta materia. En ese sentido debido a la estructura jurídica-administrativa que rige en nuestro país, la dependencia que en virtud de la LOAPP, tienen esa facultad es la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Así que el artículo 39 de la mencionada Ley, establece en su fracción VI que tendrá atribuciones para planear y conducir la política de saneamiento ambiental, facultad que se vierte en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas (artículos 17 - 19).

(26) Respecto a ello diremos, que de los ordenamientos jurídicos que dan facultades para que esta Secretaría intervenga en las Obras Públicas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8-I-82, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la propia Secretaría.

La mencionada intervención se refiere a que en materia de preservación ambiental será la que determine las normas, criterios y lineamientos, para que en la planeación de las obras públicas, prevean los efectos y consecuencias sobre las condiciones ambientales, en las fases de construcción y operación y que los proyectos incluyan lo necesario para preservar, restaurar y mejorar dichas condiciones y los procesos ecológicos.

Asimismo el artículo 18 determina una intervención tajante en el procedimiento de realización de las obras públicas, ya que, previo a su licitación normal, deberá la dependencia que desee efectuar una obra presentar ante esta Secretaría su programa de obra a realizar, por ser la que determinará que proyectos de obra, o tipos de obra, podrán tener impactos que particularmente afecten las condiciones ambientales, a efecto de que en tales supuestos, las dependencias y entidades obtengan autorización específica.

Es decir, que antes de que se efectúe la licitación para la ejecución normal de un contrato de obra pública o bien, que se realice por administración directa, es necesario que el proyecto de obra pase a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para dar su autorización, sin este requisito, no podrá realizarse la obra que está proyectada.

Se desprende, además una labor de vigilancia dentro de la ejecución de la obra pública, a fin de que sean observados los lineamientos y criterios que para preservar el medio ambiente ha dictado el legislador en la Ley de Obras Públicas.

4.- Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Obras Públicas al establecer en su artículo 1º que dicha Ley tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen:

- Las Unidades de la Presidencia de la República.

- Las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos;
- Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal;
- El Departamento del Distrito Federal;
- Los organismos Descentralizados;
- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y
- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o cualesquiera de las Entidades mencionadas en las fracciones V y VI.

Coloca dentro de los sujetos realizadores de las obras públicas al Departamento del Distrito Federal, que por ser el ámbito territorial donde desarrollamos este estudio, se analizará como autoridad que interviene en el procedimiento de contratación de la obra pública.

Asimismo por la importancia que representa en nuestro país el Distrito Federal, que como asiento de los poderes federales, tiene una naturaleza jurídica sumamente interesante, pues en razón del tema que ahora tratamos, se sigue un procedimiento de contratación de la obra pública distinto al de cualquier entidad federativa; por cuanto que estas, expiden sus propias leyes de construcción las que constituyen dispositivos jurídicos de carácter local, y el Distrito Federal se basa en cuanto este caso en una Ley Federal, como lo es la Ley de Obras Públicas, por disposición de la misma, virtud a lo cual se determinará su naturaleza jurídica.

En este sentido se resalta el que la Ley de Obras Públicas, es una Ley de carácter federal, toda vez, que aún cuando la misma no tiene fundamento expreso en la Constitución, su ámbito competencial sujeto a Entes de la Administración Pública Federal para la realización de Obras Públicas, siendo estas Dependencias y Entidades que la propia Ley en su artículo 19 cataloga como Sujetos Jurídicos realizadores.

Una vez precisada ésta, se establecerá el marco jurídico a través del cual esta autoridad, realiza las obras públicas que se requieran en el Distrito Federal, constituyendo así los lineamientos que se seguirán para

el desarrollo del capítulo siguiente que se denominará Procedimiento de Contratación de las Obras Públicas.

En este orden de ideas tenemos que el Distrito Federal debe de considerarse como una entidad federativa de acuerdo con la propia constitución (artículo 42, frac. I, 43 y 44), la cual expresa y considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación; asimismo por las características que tiene (población, territorio, orden jurídico y gobierno).

El territorio de esa entidad lo constituye (art. 44 de la Constitución) el que actualmente tiene, y en el caso que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Hasta este momento se determina por las características que tiene, como entidad federativa, pero que hay que considerarlo como Dependencia de la Administración Pública Federal; respecto a esto último considero que no hay tal concepción, lo que sucede es que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como Dependencia al Departamento del Distrito Federal, posiblemente porque el Gobierno del Distrito Federal se ejercita por el Presidente de la República al través de un Jefe del Departamento.

Es decir, el Gobierno del Distrito Federal está constituido por tres poderes: El Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal en esa entidad de acuerdo con la fracción VI, base primera, del artículo 73 Constitucional, es este poder el que se considera como Dependencia de la Administración Pública Federal.

El Legislativo de carácter federal, por estar constituido por el Congreso de la Unión (previsto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución y el artículo 50 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), porque legisla para dicha entidad federativa al emitir leyes aplicables a su territorio; el Poder Judicial de carácter local, represen

tado por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal (art. 6º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

En conclusión conforme al marco jurídico que representa nuestra carta magna y las Leyes Orgánicas, tanto de la Administración Pública Federal como del Departamento del Distrito Federal, se determina que el Departamento del Distrito Federal es el Ejecutivo del Distrito Federal, el cual es considerado como Dependencia de la Administración Pública Federal, y el Distrito Federal como parte integrante de la Federación es el asiento de los Poderes Federales.

En ese supuesto, tiene o no personalidad jurídica; si se trata de una entidad federativa, el Distrito Federal como tal, debe tener personalidad jurídica propia, ya que tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno y un orden jurídico que regula éste.

Lo anterior es confirmado, por cuanto que el Distrito Federal tiene un régimen patrimonial, presupuestario y financiero independiente de la Federación. En este sentido se orienta una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el 2 de enero de 1965 en el amparo Nº 3675, legible en el tomo 101, pág. 9, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto su régimen interior, a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la Federación".

En cambio el Departamento del Distrito Federal como tal constituye la Administración Pública de la entidad que depende directamente del Presidente de la República en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, en su artículo 32 textualmente dice:

"El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios".

Este artículo en opinión del maestro Miguel Acosta Romero, está fuera de la realidad constituyendo una inadecuada técnica legislativa que sólo - crea confusión, ya que al afirmar que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica, no va acorde con los dispositivos legales que hasta entonces se han comentado, por lo que el que tiene personalidad jurídica propia es la entidad federativa Distrito Federal, y es esta la que -- tiene patrimonio propio y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda -- clase de bienes, y el Departamento del Distrito Federal, sólo es uno de -- los órganos de Gobierno de la entidad federativa a través de los cuales -- ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones.

Especificada la naturaleza jurídica de la autoridad, Departamento del Distrito Federal, sólo nos restaría determinar los mecanismos de su funcionamiento, lo cual nos llevaría necesariamente a especificar el ámbito competencial de las Leyes que rigen las Obras Públicas.

Así tenemos que en lo relativo a ámbito competencial de la Ley de -- Obras Públicas, ésta es aplicable al Departamento del Distrito Federal, -- por disposición de la propia Ley (art. 19 fracción VI).

Es decir, el objeto de la Ley es precisamente el que realicen obras -- las Dependencias y Entidades que el mismo contiene, englobando dentro del mismo al Departamento del Distrito Federal.

Asimismo el fundamento que le dá el artículo 73 fracción VII referente a que el Congreso de la Unión tiene facultad para, fracción VI, legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Ahora bien por lo que hace a los Gobiernos de los Estados, diremos -- que en base al Sistema Jurídico que prevalece en nuestro país es necesario consolidar el pacto federal al través de convenios que celebra el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales, de esta manera el 6 de diciembre

de 1976 es publicado el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común.

Con fecha 5 de febrero de 1980, los Ejecutivos Federales y Estatal suscribieron el convenio único de coordinación, el cual tiene vigencia permanente, el cual establece la conveniencia de revisarse, adicionarse y modificarse de mutuo acuerdo lo establecido por ambos órdenes de Gobierno.

Es decir, el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de Gobierno en materia que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como de aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás Dependencias Federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos concentrados en dichos convenios.

Desprendiéndose de la lectura de dicho Acuerdo que la Secretaría de Programación y Presupuesto (anteriormente de la Presidencia) es la competente para establecer las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del Gobierno Federal que deberá someter a la consideración del Presidente de la República. Asimismo se observa que en obras que beneficien a la colectividad el Gobierno Federal podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados (artículo 59 del acuerdo referido), para ello celebra convenios únicos de coordinación con cada uno de los Estados.

Precisado tanto el ámbito competencial como la naturaleza jurídica, se desarrollará la organización administrativa del Departamento del Distrito Federal, la cual está constituida por órganos Centrales y por órganos Desconcentrados (27). En ese entendido se desglosará la forma en que el Departamento ejecuta sus obras, que en los términos de su Ley Orgánica se precisan a continuación:

(27) Se anexa al presente el organigrama del D.D.F.

Genéricamente el Artículo 20 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en materia de obras, que el Departamento tendrá atribuciones relativas a:

- La vigilancia en la contratación, ejecución y liquidación de las obras que se realicen por cuenta del Departamento del Distrito Federal conforme a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas.
- Dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a programas de remodelación en el Distrito Federal.

Congruente a lo anterior tenemos que el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones que comprenden de el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal, de las siguientes unidades administrativas y de Gobierno anotando que para los fines del tema de obras públicas el Organismo Administrativo Central que las regula se denomina Secretaría General de Obras Públicas y Servicios la que en términos generales cuenta con tres Direcciones a saber:

- a) Dirección General de Planeación.
- b) Dirección General de Obras Públicas.
- c) Dirección General de Obras Hidráulicas.

Siendo la Dirección General de Obras Públicas la que nos interesa para el objeto que se persigue, determinar la competencia del Departamento del Distrito Federal en las obras que éste ejecuta; en este orden de ideas tenemos que el Artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece como funciones de ésta las siguientes:

- I.- Proyectar y construir las obras que de conformidad con el programa anual, queden a su cargo;
- II.- Conservar y mantener las obras que realice y las que le encomienden a este efecto;
- III.- Proponer y cumplimentar los programas de urbanismos y remodelación urbana;

IV.- Coordinarse con las demás dependencias del Departamento en la ejecución a su cargo, y

V.- Informar a los delegados de las obras que, conforme al programa anual correspondiente, se proyecte ejecutar en sus jurisdicciones y, en su caso, recibir y considerar las opiniones pertinentes.

Son obligaciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otras, la de vigilar la contratación, ejecución y liquidación de las obras que se realicen por cuenta del Departamento del Distrito Federal, - conforme a lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y su Reglamento y demás leyes aplicables, dando la intervención que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto; asimismo dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal.

Tal dirección para poder ejercitar estas atribuciones se subdivide - en tres subdirecciones:

- a) De Edificios y Monumentos.
- b) De Obras Viales.
- c) De Servicio Técnico.

Apuntando que jerárquicamente, existe la Dirección General de asesoría técnica, la cual entre otras facultades prestará asesoría técnica y - apoyo técnico a las Delegaciones y unidades administrativas que lo solicite, en lo referente a programación, presupuestación y evaluación de proyectos; comunicar a las diferentes unidades de la dirección, los lineamientos a que deberán sujetarse en la elaboración del programa de actividades, el anteproyecto del presupuesto anual y la elaboración de contratos; realizar estudios previos para determinar la viabilidad de ejecución de obras y su localización física, y es la encargada de participar en los mecanismos de coordinación de la Dirección General de Obras Públicas con otras dependencias del Departamento del Distrito Federal y del Sector Público en general.

Prosiguiendo tenemos que las Subdirecciones enunciadas a fin de cumplir satisfactoriamente con sus objetivos, tienen en forma concreta el -- realizar las obras en base a sus diferentes rubros, como sería la construcción o remodelación de un edificio público, realizan con participación de las dependencias que en las diversas disposiciones legales se precisan según la naturaleza de la obra a efectuar. Continuando tenemos que además de la Subsecretaría en cita se auxilia de órganos desconcentrados, siendo las Delegaciones, por cuanto que el ámbito de su competencia y en base al programa anual correspondiente, se proyecte ejecutar en sus jurisdicciones, para ello se le asigne el presupuesto a que haya lugar, aclarando que en este aspecto las obras que se realizan en dichas circunscripciones territoriales son efectuadas y autorizadas en lo que se refiere a sus requisitos como sería el caso de los contratistas, ante el Registro - del Padrón de Contratistas que lleva la Dirección General de Obras y Servicios.

Finalizando tenemos que la conservación de pavimentos, de calles, -- avenidas y banquetas, por ser pequeñas obras que se realizan en su ámbito territorial.

En conclusión el Departamento del Distrito Federal realiza todas las obras de construcción, reconstrucción, remodelación, instalación, reparación, etc. que se requiera efectuar a fin de satisfacer las necesidades - que su población requiera, auxiliándose para ello de las Dependencias que forman parte de la administración pública federal conforme las facultades que le establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento.

**SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS
DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

CODEUR

**DIRECCION GENERAL
DE
PLANIFICACION**

**DIRECCION GENERAL
DE
OBRAS PUBLICAS**

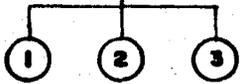
**DIRECCION GENERAL
DE
OBRAS HIDRAULICAS**

**DIRECCION
TECNICA**

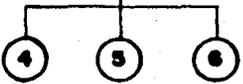
**SUBDIRECCION
DE
EDIFICIOS Y MONUMENTOS**

**SUBDIRECCION
DE
OBRAS VIALES**

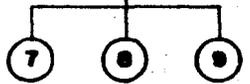
**SUBDIRECCION
DE
SERVICIO TECNICO**



- OFICINA DE:**
- 1).- Construcción de edificios públicos.
 - 2).- Conservación de edificios públicos.
 - 3).- Restauración de edificios y monumentos.



- OFICINA DE:**
- 4).- Construcción de obras viales.
 - 5).- Proyectos de obras viales
 - 6).- Obras inducidas.



- OFICINA DE:**
- 7).- Alumbrado
 - 8).- Pavimentos
 - 9).- Movimiento urbano

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION DE LAS OBRAS PUBLICAS.

El capítulo que ahora nos ocupa tiene por objeto tratar el punto me dular de la presente tesis constituido por el Procedimiento de Contratación de la Obra Pública.

En ese entendido y aplicando los lineamientos que en materia de - - obra pública establece la Ley de Obras Públicas, nuestro estudio se base rá en las etapas técnico-jurídicas que la misma dispone y que son:

- 1.- Planeación, Programación y Presupuestación de la obra.
- 2.- Procedimiento de licitación y adjudicación del contrato de obras públicas.
- 3.- Ejecución de la obra pública.
 - 3.1 Aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la - iniciación de la obra.
 - 3.2 Aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto respec- to de las Estimaciones.
 - 3.3 Modificaciones a los términos de ejecución de la obra públi- ca.
 - 3.4 Recepción de la obra.
 - 3.5 Registro del acta de entrega de recepción de la obra, en el Departamento de Análisis y Registro de la Secretaría de Pro- gramación y Presupuesto.
 - 3.6 Finiquito del contrato.
- 4.- Formas de terminación del contrato.
- 5.- Responsabilidad del contratista por vicios ocultos.

Se observa que la técnica empleada en este estudio sí se basa en la Ley, con la salvedad, de que se considera que previa a la ejecución de - la obra pública se requiere un procedimiento licitatorio para poder adju- dicar a un determinado contratista la obra pública a realizar, ello es - muy importante virtud al interés que se persigue al realizar la obra pú-

blica y que en la propia Ley no se contempla como etapa previa, sino dentro de la misma Ejecución, careciendo así de técnica jurídica.

En este orden de ideas, pasaremos a desarrollar los puntos ya enunciados.

1.- Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública.

El sistema Planeación-Programación-Presupuestación está apoyado jurídicamente por los siguientes dispositivos, 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a través de su artículo 99 y 20 (Programación de las actividades de la Administración Pública) Art. 32 que señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia responsable de la planeación y programación económicas y sociales del país; 2) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que regula específicamente la forma de conducción del proceso de programación-presupuestación de las dependencias y entidades del Gobierno Federal; y, 3) Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante el cual se fortalece el ejercicio del control legislativo sobre la gestión económica del Ejecutivo Federal. Intimamente vinculados a estas funciones de programación y presupuestación, están los aspectos financieros del gasto público, para lo cual se promulgó la Ley General de Deuda Pública (D.O.31-XII-1976).

Respecto de la estructura jurídica mencionada y para efecto del estudio que nos ocupa, sólo se resaltaría la importancia que sobre la Planeación-Programación-Presupuestación establece el marco delimitado en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En este aspecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República (Art. 99). Agrega la propia Ley que las Dependencias "estable-

cerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia - de Planeación, Programación, Presupuestación" (Art. 20).

Se observa con ello cuan importante es este proceso para un mejor -- aprovechamiento de los recursos del país, en ese sentido afirma Carrillo Castro que la planeación en México es un proceso ampliamente participativo, obligatorio para el sector público e inducido por lo que se refiere a los sectores social y privado, pero dichos compromisos en su opinión, se vuelven exigibles una vez que han sido libre y responsablemente concertados. (28)

Con base en las disposiciones jurídicas y lineamientos mencionados - señalaremos brevemente la forma que el Sistema de Planeación-Programación -Presupuestación, se integra y articula, con la salvedad, de que no nos - detendremos a establecer las funciones que en este sentido tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto, toda vez, que en su oportunidad se - analizaron. Hecha la aclaración tenemos los siguientes niveles gubernamentales a través de los cuales funciona este sistema.

- Presidente de la República.
- Secretaría de Programación y Presupuesto y Comisión Gasto Financiamiento.
- Titulares de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo.
- Entidades Paraestatales.

Al Presidente de la República corresponde:

- Definir los objetivos generales y las prioridades del programa de Gobierno en los ámbitos nacional, regional y sectorial, así como establecer las políticas, metas, prioridades y restricciones del programa-presupuesto y su correspondiente programa financiero;

(28) El Derecho y la Programación, instrumentos para la conducción democrática del cambio social, INAP, serie Praxis, Nº 18, México, 1979, pág. 35.

- Sancionar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Financiero y los Programas Específicos regionales y sectoriales;
- Aprobar el proyecto de Programación-Presupuestación-Financiamiento de las acciones del Gobierno Federal para enviar al Congreso - de la Unión los respectivos Proyectos de Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos de la Federación.

La Comisión, Gasto-Financiamiento fue establecida "Como instancia de coordinación y preparación de la información que requieren ambas Secretarías para operar como Dependencias de orientación y apoyo global"; le corresponde a esta Comisión la "compatibilización de las decisiones que a cada Dependencia corresponden". Las funciones y actividades "tendrán básicamente un carácter asesorio y preparatorio de las decisiones institucionales correspondientes. El trabajo de la Comisión permitirá la elaboración de un programa simultáneo de gasto-financiamiento para la Administración Pública Federal". (29)

Por lo que hace al tercer nivel de la estructura funcional del sistema que hemos referido, este se concreta al Departamento del Distrito Federal por ser ella la Dependencia contratante, que por ser la autoridad reguladora de su propio presupuesto, cuenta con un sistema hacendario distinto al de la Federación con su propia Ley de Hacienda y su Presupuesto de Egresos, y su Ley de Ingresos propia, que son la base para el sistema impositivo de carácter local vigente en el Distrito Federal.

El desarrollo del sistema Planeación-Programación-Presupuestación de la obra, ha permitido el constatar la importancia que en la actualidad — constituye el hecho de que cualquier tipo de obra que se realice debe estar debidamente planeado, en base a un plan específico y presupuesto nec-

(29) Rodrigo Moreno Rodríguez, en su libro "La Administración Pública Federal en México", hace la referencia en este sentido, del libro Cfr. Base Legal y Líneamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal Presidente de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, de 1979.

sario, para de esta manera tratar de satisfacer las necesidades de la colectividad en forma más equitativa.

En ese sentido, los planes de desarrollo permiten determinar la zona en que deben ser efectuadas las obras públicas que se requieren en la zona o lugar que el mismo plan contempla, ya que como así lo expresan eminentes juristas, como el Lic. Nava Negrete, los planes de desarrollo constituyen el ingrediente indispensable que toda legislación debe tener así la solución administrativa y la instrumentación de la propia legislación.

Con los planes de desarrollo, decíamos, se pretende la ordenación -- del territorio nacional, lo que propicia la expedición de una serie de -- instrumentos de control como son, entre otros la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, la cual contiene una sección que regula la ejecución de las obras vinculadas a la planeación del desarrollo urbano.

Asimismo se ha tratado de tener un crecimiento normal de la población ya que si no se controla, constituye uno de los problemas más graves, por cuanto que propicia una serie de consecuencias como son la urgente necesidad de terrenos para construir viviendas, industrias, trabajos, comercios, servicios públicos, la vialidad y los espacios públicos que requiere la población urbana para la satisfacción de necesidades vitales.

En ese sentido y para viviendas se invierten grandes cantidades de -- dinero, como se muestra en el cuadro que al efecto se anexa a continuación.

Asimismo es de hacerse notar que la realización de obras públicas resuelve a la par uno de los problemas más graves que vivimos, el desempleo, es decir, con la construcción se abre la bolsa de trabajo, que como caso específico de grandes urbes que por su importancia realizan obras de importancia, hecho que se constata en el cuadro que a la presente se anexa y que muestra la población ocupada en la construcción en las áreas metropolitanas del país en un período que comprende de 1973 a 1979. Respecto del cuadro siguiente diremos que se plasma gráficamente la participación de la construcción de la población ocupada del país por categorías en el trabajo.

INDICE DEL COSTO DE EDIFICACION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEXICO

BASE 1975 = 100

Primera parte

AÑOS	INDICE GENERAL	GENERAL		ALBANILERIA		HERRERIA		CARPINTERIA		INSTALACION HIDRAULICA SANITARIA	
		PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION	COSTO DE LA MANO DE OBRA	PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION	COSTO DE LA MANO DE OBRA	PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION	COSTO DE LA MANO DE OBRA	PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION	COSTO DE LA MANO DE OBRA	PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCION	COSTO DE LA MANO DE OBRA
1973	67.3	67.3	67.4	64.2	69.1	66.8	69.7	66.6	70.5	67.6	72.6
1974	66.7	66.6	66.6	67.0	66.7	63.1	66.8	60.5	66.3	66.6	60.3
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	126.6	124.7	130.1	118.6	130.7	143.9	131.0	122.1	126.8	131.6	129.1
1977	166.1	166.8	177.8	148.6	161.1	193.8	167.6	156.2	169.9	166.4	166.6
1978	197.4	192.0	206.1	167.9	213.0	223.7	189.4	162.8	209.1	216.4	193.4
1979	246.9	246.7	246.7	266.2	267.6	276.2	217.3	220.6	264.7	266.8	226.1
1980	296.9	296.6	296.6	313.6	309.6	323.4	266.6	246.6	339.7	327.3	267.7

Ahora bien, ante tales circunstancias nuestro país, se ha visto en la necesidad de regular jurídicamente todos estos precedentes, razón por la que ha incrementado su estructura jurídico administrativa, con las disposiciones de la Ley de Obras Públicas, instrumento que permite prever a futuro y en forma programada la satisfacción de las necesidades de la población, debe la dependencia contratante sujetarse a una adecuada planeación sobre las prioridades que la obra presenta en pro del interés público.

Conforme al esquema establecido, desde 1976 se prevé el que la ordenación del crecimiento urbano se promueva a través de la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, preocupación que como se ha indicado está contenida en la Ley de Obras Públicas, en el Capítulo I, de la Planeación y de la Programación y Presupuestación de las Obras.

En ese sentido la planeación de las obras públicas se sujetará a una serie de disposiciones de carácter económico, político y social, que serán jerarquizadas en base a las necesidades nacionales. Las cuales estarán -- contenidas en los planes que elabore el Gobierno Federal, en base a los -- programas que presenten las dependencias y entidades que tienen ingerencia en éstas, visto de esta manera, el Departamento del Distrito Federal, -- anualmente debe presentar su programa de obras, en el que se establecerá -- la forma, tipo y términos de realización de las obras públicas que requiere su población.

Tomando en consideración lo anteriormente escrito, la Ley de Obras Públicas, en el capítulo relativo a la planeación, establece una serie de requisitos que se deben reunir para poder realizar una obra pública, de esta manera se anotan y explican los siguientes:

- a) Prever los requerimientos de áreas y predios para la obra pública, previa consulta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para que ésta, en el ejercicio de sus atribuciones, determine su conveniencia y viabilidad.

A fin de lograr una adecuada planeación bien a nivel nacional, estatal o municipal, se le confieren facultades a la Secretaría de Programación

y Presupuesto contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en virtud de lo cual tiene intervención en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal (fracción XII, art. 32).

En razón de lo anterior, coordina su actividad con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual en el ámbito de sus atribuciones está la de administrar los bienes inmuebles de propiedad federal, asimismo lleva el registro y catálogo de dichos bienes con el objeto de poder dotar a las dependencias y entidades de la Administración Pública de los elementos necesarios para cumplir sus funciones. Dicha facultad la ejercita a través de la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal.

Acorde a lo establecido por la Ley de Obras Públicas, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, es la competente, por su propia naturaleza para determinar la conveniencia y viabilidad de las áreas que son propicias para la realización de la obra pública, con la salvedad, de que normalmente en la práctica el criterio a seguir lo que aun cuando la Ley referida otorga facultades a la de Asentamientos Humanos, es la autoridad local la que determina estas áreas, en el caso es el Departamento del Distrito Federal, el que las determina.

- b) Preceptúa la fracción IV del artículo 12, que deberá observarse las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios que se hubieren hecho conforme a lo dispuesto por las leyes de la materia.

Las Leyes de la materia a las que se refiere el precepto invocado son entre otras, la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ésta última en razón de que el tema que nos ocupa se centra en el perímetro del propio Distrito Federal, asimismo por su importancia en nuestra legislación los Planes de Desarrollo Urbano.

En ese sentido el artículo 29 de la Ley General de Asentamientos Humanos, establece que "La fundación de los centros de población, que se -

realicen conforme a esta Ley, requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente y declaratorias procedentes sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos".

Por centros de población, determina dicha Ley, que son "las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; - las que reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos".

El decreto a que se refiere el artículo 29 de la Ley mencionada, - contendrá las declaratorias procedentes sobre provisión de tierras y de terminación de usos, reservas y destinos.

Por ser el Distrito Federal el ámbito territorial en donde se efectuará la obra pública, es el Departamento del mismo, la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos, reservas de los elementos de su territorio, para ello integrará el Plan Director para el desarrollo urbano, ejecutando las obras necesarias que lo satisfagan.

El Plan Director para el desarrollo urbano es el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organizaciones de sus espacios urbanizados. (Capítulo II de la Planación Urbana, art. 14 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Decíamos que esto es importante, porque, los destinos son la provisión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos; los usos son la provisión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares; y reservas, la provisión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la Ciudad.

Esto es, en todo tipo de obra que se realice en el Distrito Federal deberá de observarse dichas declaratorias, ya que, sino fuere así tendríamos el caso de construir una Central de Abastos aldeaña a una Unidad Habitacional, como la actual, en el corazón mismo de la Ciudad, en la zona más conflictiva, tanto por su situación geográfica, como por el hacinamiento que presenta.

Se afirma lo anterior, debido a que desgraciadamente la práctica administrativa demuestra lo contrario, es decir, aún cuando la Ley sea clara para el cumplimiento de sus disposiciones, éstas no se llegan a realizar por diversos motivos, bien de tipo político o interés socioeconómicos, así tenemos el caso de que para la construcción de la Central de Abastos se hace necesario por la experiencia sufrida con la Merced, el que no se construya cercana a ésta, una unidad habitacional, por cuanto que lo que se pretende es una desconcentración del servicio, facilitando al través de amplios estacionamientos la carga y descarga de la mercancía, cosa que no se ha cumplido, ya que la nueva central de abastos tiene aldeaña una unidad habitacional.

- c) Considerar la disponibilidad de recursos con relación a las necesidades de la obra pública.

Dentro de este punto consideraríamos propiamente lo que es el dinero, el presupuesto que se determinará en base al dinero que se tenga, en el supuesto de no contar con el suficiente se recurriría al financiamiento, lo cual se determinará en el Programa que para la obra se requiera en un período determinado, en ese sentido indica el artículo 14 de la Ley de Obras Públicas que en la elaboración de los programas de obras y sus respectivos presupuestos, en los que se considerará la siguiente:

- I.- Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- II.- Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles;
- III.- Los recursos necesarios para la ejecución y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de operación, y

IV.- Las unidades responsables de su ejecución.

Como complemento de lo anterior, tenemos el artículo 17 de la citada Ley, el cual indica que dentro de los programas se elaborará el presupuesto de cada una de las obras públicas que deben realizar, distinguiendo las que se han de ejecutar por contrato o por administración directa. Los presupuestos incluirán, según el caso, los costos correspondientes a:

- I.- Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran;
- II.- Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
- III.- La regularización y adquisición de la tierra;
- IV.- La ejecución que deberá incluir el costo estimado de la obra - que se realice por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministros de materiales, de maquinaria, de -- equipos de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, -- los cargos adicionales para prueba y funcionamiento, así como los indirectos de la obra;
- V.- Las obras de infraestructura complementarios que requiera;
- VI.- Las obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales;
- VII.- Los trabajos de conservación, operación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y
- VIII.- Las demás previsiones que deban de tomarse en consideración según la naturaleza y características de la obra.

En virtud de la secuencia establecida se han precisado los elementos que contendrá el presupuesto, pero no hemos desarrollado lo que debamos entender por presupuesto.

En ese orden de ideas tenemos que, el presupuesto de acuerdo con la técnica europea abarca tanto los ingresos como los egresos del estado; -

abarca lo que en la experiencia administrativa mexicana son: los ingresos y egresos, los cuales son regulados al través de dos cuerpos legales distintos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

Respecto de lo que debemos de considerar como presupuesto, sólo -- anotaremos algunas de las definiciones que se manejan en la Legislación Mexicana, así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al hablar de presupuesto en la publicación "La Hacienda Pública Federal, del año de 1960", determina que el presupuesto "Constituye la totalidad del gasto del gobierno y el dinero que es necesario para financiarlo".

La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, de 31 de diciembre de 1935, en su artículo 15, al hablar del proyecto de presupuesto determinaba: "Para los efectos de esta Ley, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es el conjunto de documentos preparados -- por el ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de provisiones de Egresos."

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Capítulo II, art. 15), en donde nos habla del Presupuesto de egresos diciendo que:-- "... será el que tenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año, -- a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos a cargo de las entidades que el propio presupuesto señala" (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1976).

Anotado lo que nuestra legislación considera por presupuesto, se procederá en forma somera a tratar los principios que rigen el presupuesto. Dichos principios son: 1) Universalidad; 2) Anualidad; 3) Unidad; 4) Especialidad; 5) Planificación; 6) Requisito de previsión y -- periodicidad; y, como requisitos formales; 7) La claridad; 8) Publicidad; 9) La exactitud; y 10) La exclusividad en el presupuesto.

El principio de universalidad está consagrado en el artículo 136 de la Constitución, que expresa:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior". Es decir, el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realice el Estado, debe ser universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Estado.

La unidad consiste en que a través de un sólo documento deben figurar todos los ingresos y egresos que determine el Estado.

Este principio de especialidad radica en que el presupuesto no esté expresado en términos genéricos, sino que dentro de una sana técnica y sin perder la flexibilidad administrativa se llega hasta el detalle que permita una eficaz administración. En suma, el presupuesto debe ser especial, concreto y determinado, hasta ciertos aspectos.

Por lo que hace a la planificación, la técnica moderna ha llegado a la implantación de lo que se conoce por presupuesto por programas, que consiste en la formulación de objetivos concretos de programación en cada dependencia, que se cumplirán anualmente (y también se hacen las estimaciones a largo plazo), de acuerdo con estos programas se hace la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprendan, o sea, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, etc.

En ese sentido el presupuesto de nuestro país se ha dividido en ramos, dentro de los cuales habrá los siguientes capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, inversiones, cancelaciones de pasivo y erogaciones adicionales. Estos capítulos se dividirán en conceptos, o sea, grupos de utilización de naturaleza semejante y los conceptos se dividirán a su vez en partidas, representadas por las autorizaciones específicas del presupuesto, de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

La anualidad, por disposición constitucional, el presupuesto en México debe ser anual, deriva de lo dispuesto en los artículos 65 y 74, - - fracción IV de la Constitución, 13 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Por último, diremos que el principio de la previsión consiste, en - que se elabore con anticipación un programa que organizará la actividad estatal, durante una previsión de tiempo, hacia el futuro y que contendrá aplicación en el presupuesto. Consecuencia de la previsión, será el que el presupuesto tenga cierta perioricidad, sin que éste sujeto a un - plazo. El lapso de tiempo que abarca el presupuesto en otros Estados es muy variado.

En virtud de la reforma al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución (D.O. de 6 de diciembre de 1977), corresponde al - Poder Ejecutivo realizar absolutamente todos los trámites necesarios para elaborar el proyecto de presupuesto, asimismo presenta la iniciativa de Ley al Congreso, para que ésta se discuta y apruebe.

En ese sentido la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone que el Secretario de Programación y Presupuesto sea el que formule el proyecto y organice la dirección del trabajo relativo al mismo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto en este aspecto realiza una función muy importante. Expide el instructivo que contiene las disposiciones relativas a la forma y los principios a que deberán apegarse no sólo las dependencias del poder ejecutivo sino también los otros dos poderes de la Unión, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. También estudia los proyectos preliminares que hace cada una de las dependencias por ramos, para adoptarlos al proyecto general que formule la misma Secretaría.

Si siguiendo la esquemática manejada en la breve exposición hecha sobre el presupuesto, diremos que el reglamento de la Ley de Obras Públicas establece que en el programa específico de la Dependencia que preten

de realizar alguna obra pública se determine cuales obras o servicios relacionados con la misma requierande anticipo para los trabajos realizados en cada ejercicio.

En suma, en el programa de obras a realizar por la Dependencia ejecutante, deberá determinarse el cálculo de la inversión, forma de pago, considerando los conceptos y cantidades de trabajo, las cuales se efectuarán con base en tabuladores de precios unitarios, precios en obras si milares, precios analizados, o por el método de asignación de recursos.

En el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal, éstas se ajustarán a las condiciones de costos que rijan en el momento de la formulación del proyecto de presupuesto anual correspondiente.

En suma, las dependencias de la administración pública que tienen mayor ingerencia en esta etapa previa a la realización de las obras públicas con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la primera por lo que hace a los lineamientos y criterios que deberán observar las dependencias y entidades para el análisis de los planes, programas y presupuestos de las obras públicas que se realicen y la comprobación de sus resultados.

La segunda, con la intervención de la S.P.P., fijará los criterios y lineamientos respecto de la contratación, ejecución, conservación, mantenimiento, uso, operación y demolición de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades.

- d) Prever las obras principales, así como las complementarias o accesorias y las acciones necesarias para poner aquellas en servicio.

Ha quedado establecido que el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el instrumento de que se vale esta entidad, para regularizar y satisfacer sus necesidades. En el cual se determinará los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales

a corto, mediano y largo plazo (Plan General) que registrarán el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal.

- e) Considerar la tecnología aplicable, en función de la naturaleza de las obras, y

El avance que en la actualidad tiene la ciencia es vital para la realización de la obra, ya que, si tomamos en consideración las necesidades apremiantes de una población con insuficiencia de servicios públicos en razón del alto índice de población se tendrá que efectuar la obra satisfaciendo el interés de esa colectividad, tal es el caso del Sistema de Transporte Colectivo (METRO), el cual fué creado virtud a la demanda de un transporte rápido y eficiente, que no presente problemas de contaminación y en base a la insuficiencia de espacio para introducir un transporte en vía pública, habría dos opciones, subterráneo o aéreo.

Obra pública que satisface el interés de la colectividad, por cuanto que, fue planeado tomando en consideración la tecnología francesa, - siendo que esta obra realizada en México aún cuando presenta un retraso en relación con otros países (Francia, España), cumple en cierta medida con su objetivo, prestar un servicio público a los habitantes del Distrito Federal.

- f) Tomar en cuenta, preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios donde se ubiquen las obras.

Al desarrollar este apartado de la Planeación de la Obra Pública, - quedó asentado que éstas, por sí mismas constituyen una fuente de empleos para la colectividad, por cuanto que, al realizarse en una zona determinada se empleará los recursos humanos existentes, propiciando el que la mano de obra sea más barata, a manera ejemplificativa se anexan a la presente dos cuadros que muestran gráficamente lo dicho.

POBLACION OCUPADA EN LA CONSTRUCCION EN LAS PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS DEL PAIS

Enero - Marzo
1973-1979
(Número de personas)

AREAS METROPOLITANAS	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1980
Area metropolitana de la							
Ciudad de México a/	2' 508 114	2' 573 072	3' 718 211	3' 948 776	4' 207 051	4' 325 449	4' 642 376
Industria de la Construcción	139 812	146 937	243 462	237 978	245 277	230 527	254 366
Participación porcentual	5.6	5.5	6.6	6.0	5.8	5.3	5.5
Area metropolitana de la							
Ciudad de Guadalajara	506 042	543 112	576 332	636 329	642 210	699 706	766 682
Industria de la Construcción	39 839	45 813	46 829	47 918	48 333	55 275	62 637
Participación porcentual	7.9	8.4	8.1	7.5	7.5	8.1	8.3
Area metropolitana de la							
Ciudad de Monterrey	403 091	414 509	457 477	494 042	509 691	558 118	578 151
Industria de la Construcción	33 170	33 406	37 777	45 078	35 461	48 205	38 298
Participación porcentual	8.2	8.1	8.3	9.1	7.0	8.6	6.6
Unidades primarias autopro-							
ductivas	-	-	-	3' 076 539	3' 116 226	3' 682 127	3' 981 095
Industria de la Construcción	-	-	-	234 003	250 308	312 449	367 639
Participación porcentual	-	-	-	8.3	8.0	8.5	6.6

a/ Para 1973-1974 y 1975 los datos correspondientes al Distrito Federal.

FUENTE: S.P.P., Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística Geográfica e Informática. Encuesta Continua Sobre Ocupación. México, Varios Números.

**PARTICIPACION DE LA CONSTRUCCION EN LA POBLACION
OCUPADA DEL PAIS POR CATEGORIA EN EL TRABAJO**

Enero - Marzo 1979
(Número de personas)

CATEGORIA	TOTAL NACIONAL		INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION		
	NUMERO	ESTRUCTURA PORCENTUAL	NUMERO	PARTICIPACION PORCENTUAL	ESTRUCTURA PORCENTUAL
TOTAL NACIONAL	19' 177 329	100.0	1' 226 090	6.4	100.0
Obrero o empleado	12' 086 489	62.9	1' 049 042	8.7	85.4
Patrón o empresario	686 373	3.6	47 777	7.5	3.9
Trabajador por cuenta propia	4 874 368	25.4	118 946	9.7	9.7
Ayudante familiar sin remuneración	1 560 100	8.2	12 327	0.9	1.0

FUENTE : S. P. P. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística e Informática. Encuesta Continua sobre Ocupación, Vol. 7 trimestre I. México, 1980.

De esta manera Jacobo Waines, en su libro "Las Obras Públicas en la prosperidad y en la crisis", (pág. 20), propugna la utilización de las obras públicas como agente de estabilización económica, dentro de un sig tema económico inestable. Asimismo sugiere que éstas, las obras públi--cas sean planificadas y presupuestadas con la suficiente anticipación, - de modo que sean realizadas de acuerdo con un plan flexible que permita su celeridad en períodos de prosperidad, en relación inversa con las - innovaciones cíclicas económicas generales.

Asimismo la obra será acorde a los materiales existentes en la re--gión, ya que, el traslado de materiales eleva el costo de la obra.

Lo anterior, no se observa completamente, ejemplo claro lo tenemos en la Ciudad de México, con los innumerables problemas que presenta, de hacinamiento, necesidad de empleo, importación de tecnología y por consi--guiente técnicas para la construcción.

Las Obras Públicas realizadas en el D.F., cada día son más costosas e insuficientes, porque sencillamente ya no es posible efectuar obra alguna, por lo anteriormente expuesto, construir más, sólo que se afecte - el interés particular, bastante afectado ya, siendo propicia la expropia--ción por causa de utilidad pública.

2.- Procedimiento de Licitación y Adjudicación del Contrato de Obra Pública.

Ahora bien, asentada la etapa de planeación, programación y presu--puestación de la obra pública es menester aclarar que para efecto de tra--tar el Procedimiento de Contratación se adoptó una técnica lo más prácti--co posible, ya que el procedimiento mismo de la contratación lo constitu--ye la licitación y adjudicación de las obras públicas como paso inicial y la ejecución de la obra que comprende el finiquito del contrato y la - responsabilidad por vicios ocultos adoptando con ello la técnica jurídi--ca que debe seguir el procedimiento de contratación.

En este orden de ideas tenemos que dentro de las formas de ejecución de las obras públicas que rigen en nuestro país, la contratación es sin lugar a dudas la más trascendente, virtud a lo cual en el presente estudio se desarrollará siguiendo como marco jurídico la Ley de Obras Públicas y las disposiciones complementarias, como son, su propio Reglamento, y -- las Bases y Normas relativas a la Celebración de Concursos para la adjudicación de los contratos de obra pública.

Si siguiendo dicha sistemática, es un principio constitucional el que las obras públicas se realicen cumpliendo dos requisitos, el que se realicen mediante convocatoria y en subasta, principio contemplado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas será adjudicado en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, -- que será abierto en junta pública".

Contenido Constitucional que es observado en la actual Ley, al establecer en su artículo 30 párrafo primero "Los contratos de Obras Públicas serán adjudicados en subasta mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública".

Al respecto, Bartolomé Fiaroni, en su libro "Manual de Derecho Administrativo", expresa que la contratación "Es un procedimiento mediante el cual una entidad administrativa elige como acordatario al particular que ofrece las condiciones económicas más ventajosas, sin tener en cuenta con sideraciones de otro tipo".

Observando con ello que este es nuestro sistema legal, la regla para los contratos administrativos, es que los mismos en concordancia con lo establecido en la Ley vigente, debe revertir ciertas formalidades. Es decir, toda subasta se realiza sobre la base de un "Pliego de Condiciones", en el que se incluyen cláusulas de tipo jurídico, técnico y económico a que ha de adaptarse la preparación y desarrollo del contrato de obras públicas a realizar.

A mayor abundamiento tenemos que, la Sección 3 de la Contratación de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establece que formarán parte -- del contrato las especificaciones para los trabajos, y el programa firmado por las partes, junto con los planos y demás documentos que constituyen el proyecto y las normas de construcción que se consignan en relación anexa al contrato.

Dada la importancia que representa el punto a tratar, es decir el -- procedimiento de contratación es necesario dejar claramente especificado que dentro de dicho procedimiento existen dos momentos que como contrato administrativo reviste la realización de una obra pública, siendo en primer término la licitación y el segundo lo constituye la adjudicación propiamente del contrato.

El ofrecimiento contractual de la propia administración cualquiera -- que fueren los procedimientos elegidos, se encuentra sustentado en principios normativos que rigen la actividad estatal de interés público, que -- expresan:

- a) El interés financiero y económico regido por normas contables.
- b) La satisfacción plena del interés público.
- c) Atracción para la oferta, a sujetos que aseguren la realización y presentación en forma segura y eficaz.
- d) Acentuada conducta ética administrativa con todos los oferentes, sustentada con el tratamiento igualitario.

Estos cuatro principios no son privativos de un determinado sistema; rigen para cualquier clase de contratación, la cual deberá hacerse a la -- mayor cantidad de concurrentes que demuestren mayor responsabilidad, experiencia técnica y solvencia económica.

Así expresado tenemos que el llamado a licitación es el acto administrativo de relevancia jurídica para los concurrentes a la oferta. --

Este acto es de carácter sustancial, debiendo cumplir ciertos recaudos - que hacen a su legitimidad; el error o la omisión de alguno de ellos pue de viciar la nulidad del acto denominado licitatorio.

Este llamado de demanda es la ejecución con carácter público del -- acto o pliego (30) reglamentario, denominado base de la licitación. El llamado a licitación promueve la etapa de la publicidad del concurso y - debe de expresar en forma objetiva:

- a) Cual es el órgano que interviene,
- b) El objeto de la licitación,
- c) El lugar donde se encuentra la documentación presupuestaria,
- d) El lugar donde deben de presentarse las ofertas,
- e) El día, hora y lugar de la apertura de las propuestas,
- f) Alguna otra información sobre los contratos cuando se ha dispues to en forma expresa en el acto que establece el llamado licitato rio.

Por ser un procedimiento a través del cual la Administración elégi- rá o seleccionará al particular contratante, las disposiciones que le ri gen son normas sustanciales, razón por la que, a dicho procedimiento po- drán dar lugar a invalidez de todo el acto o parcialmente de aquel que - ha propuesto la irregularidad.

En este orden de ideas tenemos que al precisar lo que debemos enten

-
- (30) El pliego de condiciones consiste en lo que los Franceses denominan "CAHIER DE CHARGER" y los italianos "CAPITOLI D'ONORI". Respecto - de lo cual, el tratadista uruguayo, Sayagués Laso establece que el pliego, es el conjunto de prescripciones que especifican el objeto de la prestación licitada y determinan los derechos y obligaciones de quienes intervengan en la licitación y a cuyo tenor deberá lle- varse a cabo todo el procedimiento. El pliego constituye la Ley de la Licitación y por ello su preparación demanda los mayores cuida- dos. Una vez aprobado por la autoridad competente, se invita a los interesados a presentar sus ofertas. Después, viene la adjudica- ción, que consiste en elegir la oferta mas ventajosa.

der por licitación sólo nos resta determinar lo que al efecto se entiende por adjudicación, ello con el objeto de diferenciar uno y otro momento procedimental.

Hecha la aclaración, tenemos que la palabra "adjudicar" en los diccionarios jurídicos y también en el de la Real Academia Española nos trae la idea de atribución, reconocimiento o satisfacción de determinados derechos sobre bienes, circunstancias que se llevan a cabo por intermedio de la autoridad competente, ya sea judicial o administrativa.

La adjudicación, considerándola en relación con el contrato que nos ocupa, importa un procedimiento que cierra el proceso licitatorio y pone fin a la actividad selectiva del Estado, dando lugar a la contratación, lo que significa, lógicamente, una atribución de derechos.

Mediante la licitación el Estado se empeña en la búsqueda de la propuesta "más conveniente", y agota los recursos para asegurar el mejor cumplimiento del futuro contrato.

Con la adjudicación se da por terminado el proceso selectivo permitiendo el nacimiento del contrato de obra pública.

La Ley que rige las obras públicas, se pronuncia en ese sentido, es decir, establece un procedimiento de licitación público en lo general, pero como toda generalidad tiene sus excepciones, se resalta lo contenido en el Art. 33 de la mencionada Ley, y que a la letra dice:

"Por razones de seguridad nacional, o cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles a las que se refiere el artículo 56, o cuando el costo de la obra no justifique el procedimiento establecido en los artículos anteriores, las convocatorias para la subasta se harán, previa resolución fundada que calificará las razones y circunstancias que concurran en cada caso, a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios".

Observando con ello que en principio eximen del procedimiento por cuestiones de seguridad nacional, sin prescribir a la par quien será el encargado de determinar esas condiciones, dejándolo a las Fuerzas armadas como sería el caso por la propia naturaleza de las obras que se pretendan realizar.

En este sentido la legislación argentina regula en forma particular este mecanismo, ya que, en su Ley 12.737, del 11 de octubre de 1941, faculta al Poder Ejecutivo Nacional, a hacer inversiones con licitación — privada o sin licitaciones, según sea el monto, cuando lo requiera la reserva o la naturaleza de la construcción, trabajo o la compra.

La Ley de Obras Públicas al referirse a este tipo de procedimiento, llamámosle "especial" lo regula en el artículo quinto transitorio, prescribiendo dos cosas fundamentales:

PRIMERO.— El procedimiento señalado se efectuará siempre que el importe de cada obra no exceda del límite señalado en la tabla que anexa — y que para efectos de mayor comprensión se transcribe:

Inversión total Autorizada (Millones de Pesos)		Lámina Máximo total. de cada obra (Millones de Pesos)	
	hasta	2,000	3.0
Mayor de 2,000	a	5,000	4.0
Mayor de 5,000	a	8,000	5.0
Mayor de 8,000	a	10,000	6.0
Mayor de 10,000	a	15,000	7.0
Mayor de 15,000	a	20,000	8.0
Mayor de 20,000	a	50,000	10.0
Mayor de 50,000	a	80,000	12.0
	mayor de	80,000	14.0

De la misma observamos que ésta comprenderá una inversión total autorizada (Millones de Pesos) fluctuante entre mayor de 2,000 a 5,000 y mayor de 80,000.

SEGUNDO.— Solo se sujeta este monto y este tipo de obra al ejerci—

cio fiscal de 1981 y por lo que hace a los subsecuentes ejercicios fiscales no establece nada de lo que se infiere que este procedimiento no se justifica para ejercicios posteriores al de 1981.

Teniendo así se regula por el monto que representa la obra y en la Ley que rige en nuestra Legislación no lo hace, dejando en forma muy general la regulación de esta excepción. De lo cual se deduce que la misma Ley dé facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para fijar los lineamientos que en materia de obras públicas corresponda, y ante tal supuesto será la encargada de determinar cuando será por licitación pública o privada, ya que, si la Ley no marca en forma particular - ésto, será la facultada para determinar dichos criterios.

Independientemente de lo anterior decíamos que el Procedimiento que observa la actual Ley es una Licitación pública. En este entendido tenemos que tomando como punto de apoyo la legislación aplicable se tiene — que en los concursos para la adjudicación de los contratos de obras públicas participarán personas físicas o morales mexicanas, por sí o agrupadas, inscritas en el Padrón de contratistas y que cumplan con los requisitos que establece la legislación vigente.

Respecto a ello tenemos que la Ley anterior en su artículo 27 regulaba el caso en que se tratara de una empresa extranjera, situación que la actual Ley omitió, lo cual se considera, que al igual que otro que de sea inscribirse en el Padrón de contratista deberá de presentar la misma documentación que cualquier otro solicitante, estar constituida de acuerdo con lo que establece los lineamientos que rigen a las sociedades extranjeras en la República, en base a la Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas. Asimismo el que al celebrar contratos dentro del ámbito territorial mexicano, en virtud de los criterios seguidos en la Ley de Nacionalidad y Naturalización (art. 33), debe de renunciar a la protección de sus gobiernos y solicitar permiso ante la Secretaría de Relaciones exteriores. (31)

(31) Ello ya se regula en las Reglas Generales para la Construcción y Ejecución de Obras Públicas. (D.O.8-I-82).

Como consecuencia de ello se determina en forma global que en el procedimiento de licitación es necesario se contengan: las bases de la licitación, el pliego de condiciones, las especificaciones técnicas y demás documentos de la licitación.

- a) Las obras de la licitación donde se precisan los elementos del llamado licitatorio, que varían según el organismo que promueve el llamado, las características de la obra, destino y ejecución; plan constructivo y financiero.
- b) Los pliegos de condiciones o especificaciones técnicas. Deben ser claros y precisos tanto en lo que se refiere a los derechos y deberes recíprocos entre constructor y comitante, como en lo referente a calidad y empleo de los materiales; tecnicismos a que se ajustará la construcción de la obra.
- c) Otros documentos de la licitación. Se refiere al proyecto, -- plano plantilla de detalle (con estudios o descripciones gráficas en especial de partes determinantes de los planos generales); presupuesto; que debe ser lo más exacto posible del costo de la obra, cómputo métrico, memoria descriptiva, etc., que son piezas esenciales del contrato de obra pública.

De lo establecido podemos concluir que en base a la legislación que rige las obras públicas, los concursos para la licitación comprenderá las siguientes etapas:

- 2.1 Convocatoria.
- 2.2 Registro, estudio de la documentación y clasificación de interesados.
- 2.3 Selección de contratistas participantes en los concursos.
- 2.4 Llamado a los seleccionados para participar en los concursos.
- 2.5 Garantía de las Proposiciones.
- 2.6 Presentación de posturas y apertura de sobres.
- 2.7 Inscripción de seleccionados y entrega a los mismos de la documentación correspondiente.

- 2.8 Estudio de las posturas y dictámenes.
- 2.9 Fallo.
- 2.10 Firma del contrato, en su caso.
- 2.11 Forma de Pago.

En relación con los elementos anteriormente anotados sólo resaltaré los que a mi juicio merecen detallarse, a saber:

2.3 Selección de contratistas para participar en los Concursos.

El Departamento del Distrito Federal hará la selección atendiendo - a las características necesarias para garantizar la ejecución satisfactoria de las obras y el cumplimiento del contrato, de acuerdo con el análisis de los factores siguientes relativos a los interesados que hayan qu dado registrados y clasificados.

- 2.3.1. Capacidad técnica y económica en relación con los trabajos de que se trate.
- 2.3.2. Experiencia del personal con que cuentan para la realización de los trabajos por ejecutar.
- 2.3.3. Equipos de que puedan disponer para la ejecución de las - - obras de que se trate.
- 2.3.4. Número de contrato y volumen de las obras que esté realizando o que se hayan comprometido a realizar en el mismo período en que se ejecutarán los trabajos de que se trate.
- 2.3.5. Antecedentes respecto al cumplimiento de obligaciones que h bieren contraído en otros contratos de obras públicas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto a solicitud del Departamento del Distrito Federal proporcionará los datos que tenga disponibles en relación con los factores anteriormente anotados, toda vez que es la - dependencia que controla las contrataciones a través de la inscripción en el padrón de contratistas, asimismo por la importancia que representa esta inscripción se desarrollará un poco más.

Inscripción en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

El inscribirse en el Padrón de Contratistas se podría considerar - como un elemento de validez dentro de nuestra legislación, al igual que otras legislaciones.(32)

En ese sentido tenemos que el Título Segundo Capítulo Segundo, artículo 19 párrafo III de la Ley de Obras Públicas establece, entre - - otras cosas, lo siguiente: "Las dependencias y entidades sólo podrán - celebrar contratos de obra pública o de servicios relacionados con la - misma, con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas, cuyo re gistro esté vigente".

Lo anterior fue previsto por el legislador en razón de tener un - control más efectivo respecto a los contratistas que intervengan en la realización de las obras públicas, teniendo así, que el mismo se lleva tomando en consideración la especialidad, capacidad técnica y económi- ca del contratista, asimismo se precisa la obligación del contratista en el país.

El padrón de contratistas, mencionado, debido a los innumerables cambios que ha sufrido nuestra estructura administrativa, lo lleva actualmente la Secretaría de Programación y Presupuesto, siendo precisa- mente este uno de los mecanismos de control de que se vale dicha depen- dencia para vigilar la ejecución, de la obra pública que se realice.

En este sentido el Reglamento Interior que rige la vida interna - de dicha Secretaría, indica que la encargada de ejercitar la menciona- da facultad es la Dirección General de Control de Contratos y Obras, - la cual cuenta con tres Direcciones, a saber:

(32) Al respecto anotaremos que el Art. 13 de la Ley Argentina 13,064 señala que para concurrir a una licitación pública el contratista deberá estar inscrito en el correspondiente Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas.

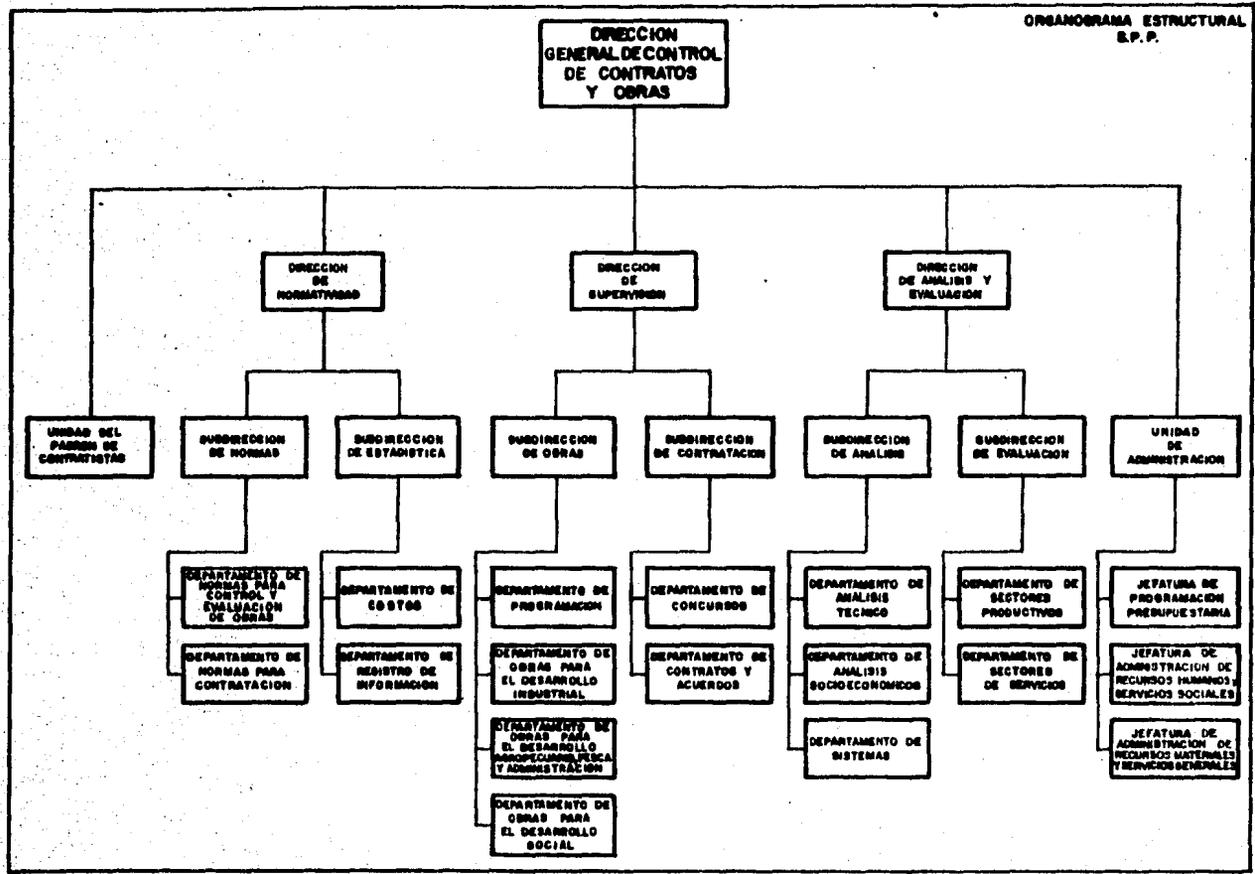
- a) Dirección de Normatividad.
- b) Dirección de Análisis y Evaluación.
- c) Dirección de Supervisión.

El Padrón de Contratistas dentro de dicha estructura orgánica, se maneja como una Unidad autónoma -ver el Organograma de dicha Dirección - que se anexa a la presente tesis- la cual tiene las siguientes funciones:

- Registrar a las personas físicas o morales interesadas en contratar la ejecución de obras en el Gobierno Federal.
- Clasificar a los contratistas registrados.
El criterio que en este sentido se sigue en la dirección, es el de clasificarlos de acuerdo a su capacidad tanto técnica, como económica y su especialidad.
- Elaborar el directorio del Padrón de contratistas y distribuirlo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Directorio que año con año es actualizado en base a los datos -- que los propios contratistas proporcionan al registrarse, conteniendo las dependencias, entidades y contratistas que realizan obras públicas, las facultades que cada uno de ellos tienen, así como la fecha en la cual empezaron a tener vigencia.
- Determinar datos estadísticos sobre las características de los contratistas registrados y elaborar el informe.

En ese sentido, qué características deben de reunir la persona física o moral que esté interesada en adjudicarse un contrato.

Primeramente se determinó que debe de estar inscrita en el Padrón de Contratistas; en base a lo cual se determinan una serie de requisitos para poder efectuar obras públicas, lineamientos contenidos en la actual Ley de Obras Públicas, cosa que no es novedoso, ya que, la anterior Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, también lo regulaba:



El artículo 20 de la Ley vigente, indica: "Las personas interesadas en inscribirse en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, deberán de solicitarlo por escrito, acompañando, según su naturaleza jurídica y características, la siguiente información y documentación:

- I.- Datos generales de la interesada;
- II.- La capacidad legal de la solicitante;
- III.- Experiencia y especialidad;
- IV.- Capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros;
- V.- Maquinaria y equipo disponible;
- VI.- Última declaración del impuesto sobre la renta;
- VII.- Escritura constitutiva y reformas;
- VIII.- Inscripción en el Registro Federal de Causantes y en la Cámara de la Industria que le corresponda;
- IX.- Cédula Profesional, para el caso de prestación de servicios;
- X.- Registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, y en el de Estadística de la Secretaría, y
- XI.- Los demás documentos e información que la Secretaría considere pertinentes.

Al respecto se harán algunos comentarios sobre los requisitos anteriormente anotados.

La administración debido a la finalidad que persigue al efectuar obras públicas, que es precisamente la satisfacción del interés público, debe de garantizar al máximo el que en la ejecución de tales fines sean llevados a cabo, por tal razón, exige del contratista que las efectuará, una serie de requisitos, los cuales han quedado asentados, dando a la misma la garantía de que será observado el fin que persigue, ejercitando un control que sale de la órbita del derecho común, dándole en algunos casos el que emplee su imperium, para llegar a la mejor conclusión el fin deseado.

El mencionado precepto contiene tanto los requisitos para persona física, como para persona moral, lo cual proporciona a la administración elementos de juicio para poder determinar en base a las propuestas que se le presenten cual sería la indicada para cumplir con tal misión.

Es decir, la propia Ley de Sociedades Mercantiles establece en su artículo 29 el que se inscriban en el Registro Público del Comercio. Así mismo la escritura constitutiva de toda sociedad da pormenores respecto a la personalidad de la sociedad constituida, en cuanto capacidad económica, su duración, el objeto de la misma, puntualizando así el que la Administración cuente con los elementos necesarios para garantizar el que el fin se cumpla debido por una parte a la seriedad de la persona moral que pretende contratar con ella.

Respecto de la protección que debe a la vigilancia que ejerza respecto a los trabajadores de las propias empresas, que deben de observar a la luz de la Ley Federal del Trabajo, es decir, la seguridad en caso de accidentes de trabajo, o el derecho a una vivienda digna, derechos contenidos en forma general en los requisitos exigidos por la Ley de Obras Públicas, en relación con las personas interesadas en inscribirse en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

Como segundo paso, se determina que a su vez la Dependencia contratante, -en este caso el Departamento del Distrito Federal-, deberá llevar un Padrón de Contratistas, como el que lleva la SAHOP, pero debido a que el Departamento lleva un sistema registral de contratos igual al de la Secretaría de Programación y Presupuesto no es necesario el que haya otro Padrón de Contratistas.

En cuanto a la vigencia de la inscripción en el Padrón, la Ley establece en su artículo 21 que ésta abarcará del 19 de julio al 30 de julio del año siguiente, tiene por objeto contar con la información más reciente sobre la situación financiera de los contratistas, por estar referida al mes de marzo anterior, época en la que deben cumplir con sus obligaciones fiscales principales. Se busca, asimismo, mayor operatividad en

la aplicación de las disposiciones administrativas emitidas en relación con la contratación de obras, con el objeto de mejor aprovechar los períodos de escasa precipitación pluvial, amén de que los contratistas -- contarán con registros actualizados a partir del 19 de enero del año siguiente y podrán iniciar de inmediato o continuar con la realización de obras contratadas, una vez autorizado el ejercicio del Presupuesto de Egresos del año correspondiente.

Asimismo, establece los términos en que se hará la revalidación -- del acto en comento.

Por lo que respecta a las causas de suspensión y causas de cancelación del Registro del Padrón de contratistas, el artículo 23 de la Ley determina como supuesto de suspensión del Registro los siguientes:

- I.- Se les declare en estado de quiebra o, en su caso, sujetos a -- concurso de acreedores, o
- II.- Incurran en cualquier acto u omisión que les sea imputable y -- que perjudique los intereses de la dependencia o entidad con-- tratante.

Por lo que hace a los supuestos de cancelación, el artículo 24 de la Ley establece los siguientes:

- I.- La información que hubiere proporcionado para la inscripción o revalidación resultare falsa, o hayan actuado con dolo o mala fe en una subasta o ejecución de una obra;
- II.- No cumplen en sus términos con algún contrato por causas imputables a ellos, y perjudique con ello gravemente los intereses de la entidad o dependencia afectada o el interés general;
- III.- Se declare su quiebra fraudolenta;
- IV.- Hayan celebrado contratos en contravención con lo dispuesto -- por esta Ley; por causas que le sean imputables, o
- V.- Se les declare incapacitados legalmente para contratar.

De lo anterior podemos decir, que dadas las características que se establecen en uno y otro caso los supuestos tanto de la cancelación como de la suspensión presupone, en cuanto a esta última que su inscripción - se verá mermada en forma transitoria hasta en tanto no sea rectificado - tal supuesto.

Es decir, si una de las características que exige la Administración Pública para contratar es que el contratista tenga una cierta solvencia económica, lógicamente no pondrán en entredicho la favorable realización de una obra que está encaminada a satisfacer el interés público, a un - contratista que se encuentre en concurso de acreedores.

Por lo que hace a la cancelación ésta será en forma definitiva, dados los supuestos en que incurre. Observarido de la lectura a cada uno - de ellos, la mala fe en algunos casos, violando con ello los preceptos - contenidos en la propia Ley.

Así también sería el caso en el supuesto de la quiebra fraudulenta, en la cual por constituir en sí misma un delito la Administración Pública dadas las actividades que realiza no podría encomendar una obra pública al que se encuentre en este supuesto.

Respecto de la capacidad, nos restaría decir que si en todo acto ju rídico que se realice se requiere el tener capacidad para realizar dicho acto, con mayor razón los que se celebren con la Administración Pública, por ser un elemento de validez del contrato mismo, razón por lo que la - Administración cancelará el Registro en el Padrón y con ello, dicho contratista no podrá concursar para el contrato, por que el registro en sí mismo constituye un elemento de validez para poder contratar.

Contra estos actos, el contratista podrá interponer el recurso de - revocación (Art. 25 de la Ley), procedimiento regulado en el artículo 74 de la propia Ley de Obras Públicas.

El precepto invocado determina que "Contra la resolución que cancela o suspenda el registro en el Padrón de Contratista de Obras Públicas

podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado, conforme a las siguientes bases:

- I.- Será solicitada en el mismo escrito en el que se interponga el recurso;
- II.- Dentro de los diez días hábiles siguientes, la Secretaría señalará la garantía y el monto por el que ésta debe de otorgarse, y
- III.- Otorgada la garantía, se suspenderá la aplicación de la resolución impugnada.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de la misma contiene las formalidades que dicho procedimiento debe revestir, como son la notificación al contratista de los términos, hechos que ameriten la suspensión o cancelación del Registro, ello con el objeto de que en un término que no exceda de diez días hábiles exponga lo que a sus derechos convenga.

Transcurrido dicho término, la Secretaría de Programación y Presupuesto resolverá tomando en consideración los argumentos y pruebas que el contratista hubiere hecho valer, la cual fundamentará y motivará debidamente su resolución de suspensión o cancelación que proceda, para lo cual se le comunicará por escrito.

2.4 Llamado a los seleccionados para participar en los concursos.

El llamado a los seleccionados se hará a través de Convocatoria, la cual podrá referirse a una o más obras, publicándose en el "Diario Oficial" de la Federación, la cual contendrá entre otras cosas:

- 1.- El nombre de la dependencia o de la entidad convocante;
- 2.- El lugar y descripción general de la obra que se desee ejecutar;
- 3.- Los requisitos que deberán cumplir los interesados;
- 4.- La fecha límite para la inscripción en el proceso de adjudicación;
- 5.- El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones, y
- 6.- Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación,

que deberá fijarse en un plazo no menor de diez días hábiles - contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.

En ese sentido, el interesado que satisfaga los términos de la convocatoria tendrá derecho a presentar proposiciones.

La información y documentación mínima que las dependencias y entidades deben proporcionar a los interesados en participar en los concursos de obra pública al inscribirse, será; entre otra:

- 1.- Lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones;
- 2.- Origen de los fondos para realizar los trabajos.
Es importante el que la dependencia determine el modo por el cual será cubierta la obra a efectuar, si es por financiamiento o con cargo al presupuesto de la propia dependencia.
- 3.- Importe de la garantía para el sostenimiento de la proposición que se presente;
- 4.- Si la convocante otorgare anticipo así como las condiciones -- del mismo.
- 5.- Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación.
- 6.- Proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios para preparar la proposición.
- 7.- Catálogo de conceptos de obra o servicios que contendrá unidades de medición y las cantidades de trabajo.
- 8.- Normas y especificaciones aplicables.

Abordando tenemos, que la Sección 3 de las Reglas Generales, en la parte relativa a definición de términos, expresa, respecto de los conceptos de norma de obra pública, y especificación entre otros, lo que a continuación se describe, en cuyo caso se anotará primeramente lo que se establece respecto del concepto de norma de obra pública:

"Conjunto de disposiciones y requisitos generales establecidos por las dependencias o entidades que deben aplicarse para la realización de estudios, proyectos, ejecución y equipamiento de las -- obras, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión en esos trabajos y la medición y la base de pago -- de los conceptos de trabajo".

En cuanto a la especificación, tenemos la que a continuación establece dicha regla:

"Conjunto de disposiciones, requisitos e instrucciones particulares que modifican, adicionan o sustituyen a las normas correspondientes y que deben aplicarse ya sea para el estudio, para el proyecto, y/o para la ejecución y equipamiento de una obra determinada, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de esos trabajos. En lo que no se oponga a las normas, las especificaciones prevalecerán".

"Artículo 34.- Los interesados deberán garantizar la seriedad de -- las proposiciones en los procedimientos de adjudicación, el cumplimiento de los contratos y la correcta inversión en la obra de los anticipos que, en su caso, reciban".

2.5 Garantías de las Proposiciones.

Con el objeto de garantizar la seriedad de las proposiciones en -- los procedimientos de adjudicación, el cumplimiento de los contratos y la correcta inversión en la obra de los anticipos que, en su caso reciban deberán cubrir la garantía que se les fije para la debida observancia de lo anterior.

Las que deberán otorgar los contratistas a favor de la Tesorería -- de la Federación, salvo cuando se trate de Empresa de Participación Estatal mayoritaria, en cuyo caso las garantías se constituirá a su favor. (artículo 35 de la Ley de Obras Públicas), o en el caso del Distrito Federal a través de su tesorería.

En base a ello el monto de la garantía será fijado por el Departamento del Distrito Federal atendiendo a la naturaleza de la obra, la cual podrá ser hasta el 5% del valor aproximado de ésta, salvo aquellos casos en que el Departamento estime necesario establecer una garantía mayor, de lo cual dará aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Respecto a la forma como se garantizarán las proposiciones, la actual Ley establece en su artículo 44 "Para asegurar la seriedad de las proposiciones en el proceso de adjudicación en los concursos, el interesado presentará cheque de Institución de crédito autorizada para operar en el país".

En ese sentido las Bases y Normas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas establece cuatro formas distintas para garantizar las proposiciones para la contratación de la obra pública, las que aún cuando no se oponen a lo dispuesto por el Reglamento respectivo, si la Ley es clara al indicar sólo una forma de garantizar las proposiciones, las que establecen las Bases salen acobrando.

Esta exigencia de la Ley tiende a seleccionar, en lo posible la calidad de los concurrentes del acto licitatorio, evitando la presencia de irresponsables que tratan de medrar, ya sea negociando resultados ulteriores o constituyéndose en "testaferros" de otros empresarios poco escrupulosos, los cuales suelen valerse de estos medios para ganar prioridades, en perjuicio de oferentes veraces y serios.

Fernando F. Mó en el análisis que hace de la Ley que rige a nivel nacional las Obras Públicas en Argentina, comenta respecto del artículo 14 que contiene la garantía para las ofertas, "El 1% del valor del presupuesto oficial es un porcentaje que establecen la totalidad de las leyes de obras públicas del país. En obras de monto presupuestario poco elevado, el porcentaje en cuestión resulta reducido, y pensando que por tal motivo no cumple ampliamente, la finalidad perseguida por la Ley."

"Pero en cambio, en obras de gran valor la experiencia demuestra - que el 1% en cuestión resulta abultado y dificulta la presentación de oferentes que no tienen la posibilidad inmediata de satisfacer las exigencias del artículo que comentamos".

2.6 Presentación de Posturas y Aperturas de sobres.

En el acto de apertura, preceptúa el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, los participantes deberán presentar como mínimo, lo siguiente:

- 1.- Registro en el padrón de contratista de obras públicas;
- 2.- Documento que acredite la personalidad del concursante o de su representante;
- 3.- Garantía que proceda para el sostenimiento de la proposición - que se presente;
- 4.- Programa para la ejecución de los trabajos a realizar;
- 5.- Presupuesto de los trabajos así como su calendarización en la forma y términos que señale la convocatoria;
- 6.- Costos básicos de los conceptos señalados por la convocante;
- 7.- Análisis de los cargos indirectos y el cargo de la utilidad - considerados en la propuesta, y
- 8.- Análisis de costo de los principales conceptos y programas de utilización de equipo que, en su caso, solicita la convocante.

El acto de presentación y apertura de proposiciones será presedido por el funcionario que designe el Departamento del Distrito Federal.

La Ley en su artículo 37, establece dos situaciones por las que no podrán presentar proposiciones ni celebrar contrato alguno de obra pública, los que incurran en:

Primero.- Aquellas en cuyas empresas participe el funcionario que debe decidir directamente, o los que la hayan delegado tal facultad sobre la adjudicación del contrato, o su conyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, sea como accionista, admi

nistradores, gerentes, apoderados o comisarios.

Respecto a lo anterior el legislador ha considerado, que ello es importante.

Segundo.- Los contratistas que por causas imputables a ellos mismos se encuentren en situación de mora, respecto de ejecución de otra o de otras obras públicas que tengan contratadas.

En materia de contratos se determina que el retardo en el cumplimiento del contrato MORA SOLVENTI- por una de las partes puede producir a la otra consecuencias comparables al incumplimiento, cuando el término fijado para la ejecución del contrato se consideró esencial en el interés de la otra parte, de tal manera que el retardo puede hacer desaparecer el fin, función o causa del negocio jurídico bilateral. Considerando que si en el propio contrato se ha establecido el término al cual se sujetará el contratista que realizará una obra pública, esta si no se realiza en el tiempo estipulado por causa del propio contratista causa perjuicios a la Administración que la contrata, toda vez, que la misma ya ha establecido un cierto tiempo para la entrada en función de la misma y satisfacer alguna de las demandas de su población.

2.7 Inscripción de los seleccionados y entrega a los mismos de la documentación correspondiente.

En forma sintetizada diremos que en la fecha establecida para la entrega de la documentación, se realiza el acto público para la recepción de las proposiciones de los postores, el acto será presidido por un funcionario del D.D.F. y asistirán, si es su deseo: Representantes de la S.P.P., SECOM (en caso de contener suministros) Cámara respectiva, Nacional Financiera (en caso de obra financiada total o parcialmente con recursos externos), el C. Regente de la Ciudad de México por ser en este lugar donde se va a efectuar la obra y asociaciones correspondientes.

Se levanta el acta respectiva en el cual se consignará: los importes de las proposiciones que cumplieron con los requisitos, motivos de

descalificación, en su caso, de aquellos contratistas que no cumplieron con los requisitos, que las garantías presentadas por los postores quedan en poder del D.D.F., hasta la realización del acto de fallo y fecha en que efectuará dicho fallo.

Posteriormente se procede al estudio y análisis de cada una de las proposiciones y se elabora el dictamen correspondiente. En su caso de considerar desierto el concurso, deberá reiniciar el proceso de adjudicación a partir del Registro de Contratistas.

Se considera desierto un concurso cuando:

- No haya propuesta alguna.
- Ninguna propuesta garantiza los intereses de la Dependencia en este caso el D.D.F.
- A juicio del D.D.F., se recibe una sola propuesta.

En caso de que el contratista ganador no sea la cotización más baja y que para la realización de la obra se emplean recursos externos, - obtendrá el contratista del Banco que otorga el Crédito, "Carta de Conformidad" en la que se avalará la decisión del D.D.F.

Se realiza el acto de fallo, al cual deberá concurrir las Dependencias de Apoyo Global y los contratistas postores, en dicho acto se dará a conocer el ganador del concurso; a los postores no triunfadores les será devuelta la garantía de seriedad de proposiciones, al triunfador se le devolverá su garantía de seriedad una vez que entregue la - - fianza del contrato.

Levantará el acta respectiva en la cual se señalará, entre otros - datos, la fecha de iniciación de la obra; se firmará y distribuirá a -- los asistentes al acto.

2.8 Estudios de las posturas y dictámenes.

Por ser la administración pública la que decidirá al respecto y -- considerando que la misma en función de preservar el interés público es - tudiará cuidadosamente cual es la postura que en base al pliego de con-

diciones, planos, especialidad, determinará cual es la postura que cumple esas necesidades.

La Ley de la materia en su artículo 38 establece la forma en la cual se determinará en base al estudio y dictamen cual es la postura más conveniente.

En suma las presentaciones que no reúnan los requisitos exigidos por las bases del llamado licitatorio deben de excluirse, prescindiéndose de ellas a los fines de la adjudicación.

Asimismo, es importante resaltar que se entregará a todos los concurrentes un recibo por la garantía que hayan otorgado para responder de la seriedad de su proposición y se les devolverán los documentos que a juicio de la dependencia o entidad no fueren necesarios retener.

Para cerrar este acto dispone el precepto invocado, que se levantará acta correspondiente en la que se harán constar las proposiciones recibidas, sus montos totales, así como las que hubieren sido rechazadas y las causas por las cuales no se aceptaron. Informándose a los presentes la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo; esta fecha deberá de quedar comprendida dentro de un plazo que no excederá de cuarenta días hábiles contados a partir de la fecha de apertura de proposiciones.

A lo largo de este punto, hemos hablado de la "postura más conveniente", que se entiende por ella. Postura más conveniente, expresa no sólo la que ofrezca el precio más bajo, sino también la solvencia moral y material del contratista, la competencia técnica, trayectoria recorrida en la ejecución de obras públicas y privadas, mayor calidad de materiales, dentro de los exigidos en los pliegos de condiciones, etc. son factores que pueden inclinar la balanza en favor de una oferta que puede no ser la más barata.

Por otra parte, atendiendo a que los contratos se celebran para cumplirse, el Estado debe celebrarlos con quien o quienes demuestren el máximo de garantía de cumplimiento. Nada ganará con el resultado de --

una obra deficiente o inconclusa, y menos aún con la posibilidad de una contienda judicial.

Asimismo, el artículo 39 del Reglamento de la actual Ley determina que "La dependencia o entidad convocante analizará las proposiciones admitidas y verificará que las mismas cumplan con todos los requisitos solicitados".

Como resultado del análisis anterior, la convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para que el titular de la dependencia o entidad o el funcionario en quien haya delegado esta facultad, emita el fallo correspondiente.

En el dictamen se asentará cuales proposiciones fueron rechazadas, indicando las razones que motivaron dicho rechazo; la persona que dentro de los proponentes reúna las condiciones necesarias y garanticen satisfactoriamente el cumplimiento del contrato y la ejecución de la obra, haya presentado la postura más baja, y los lugares correspondientes a los demás participantes cuya propuesta sea conveniente, indicando el monto de las mismas.

En el caso de que todas las proposiciones fueren rechazadas se declarará desierto el concurso.

2.9 Fallo.

La dependencia o entidad dará a conocer el fallo del concurso de que se trate, en el lugar, fecha y hora señalados para tal efecto; acto al que serán invitados todas las personas que hayan participado en la presentación y apertura de proposiciones, declarando cual concursante fue seleccionado para ejecutar los trabajos objeto del concurso, y le adjudicará el contrato correspondiente. Para constancia de fallo se levantará acta, la cual firmarán los asistentes, a quienes se les entregará copia de la misma, conteniendo además de la declaración anterior, los datos de identificación del concurso y de los trabajos objeto del mismo; lugar, fecha y hora en que firmará el contrato respectivo en los términos de la ley, y la fecha de iniciación de los trabajos.

En esos términos se expresa el Reglamento que regula la ejecución de obras públicas, en su artículo 40.

Con los mismos lineamientos se pronuncian las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas.

En cuanto a los proponentes que fueron rechazados, se les devolve rá en el acto del fallo las garantías otorgadas para el sostenimiento de sus proposiciones, excepto aquella que corresponda al postor a quien se haya adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en el que el contratista constituya la garantía de cumplimiento correspondiente y en su caso, la garantía del anticipo.

2.10 Firma del Contrato.

Concluido el procedimiento de licitación y determinado cual es la propuesta más conveniente para los fines de la dependencia o entidad contratante, se procede a firmar el contrato.

El Reglamento de la Ley de la materia en su artículo 42 condiciona a un cierto tiempo este momento, diciendo "Si la dependencia o entidad no firmare el contrato respectivo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación, el contratista favorecido sin incurrir en responsabilidad podrá determinar no ejecutar la obra.

En ese supuesto, la dependencia o entidad deberá regresarle la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición, e indemnizarle de los gastos no recuperables en que hubiera incurrido el contratista - para preparar y elaborar su propuesta.

El artículo 38 establece la formalidad de documento respectivo, es decir, la firma del mismo se hará saber a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En relación a ésto, la Ley 13.064, exige que se haga en forma escrita preceptuando en forma expresa, "el contrato se firmará como lo expresa la Ley, entre la administración pública y el adjudicatario; para

ello la administración estará representada por un funcionario debidamente autorizado. El acto jurídico de la contratación queda formalizada mediante la firma de los documentos contractuales pertinentes.

Por ser el contrato que nos ocupa de carácter administrativo goza de la presunción de legitimidad que tienen todos los actos emanados del Estado.

Ahora bien, por la importancia que implica este acto jurídico, la Ley exige que la seriedad de la debida observancia del contrato deberá otorgar otra garantía.

Lo anterior se encuentra previsto en el artículo 45 del Reglamento de la Ley en comento, en los términos siguientes:

"El contratista garantizará el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato mediante:

I.- Fianza por valor de diez por ciento del importe de los trabajos contratados otorgada por institución debidamente autorizada, a fin de garantizar el cumplimiento del contrato, responder de los defectos, vicios ocultos y de cualquier otra obligación en los términos de la Ley. Esta fianza estará vigente que la obra o servicios materia del contrato haya recibido en su totalidad, o parte de los mismos cuando así se haya estipulado en el contrato y durante el año siguiente a su recepción o hasta que se corrijan los defectos; los vicios ocultos y se satisfagan las responsabilidades no cumplidas, y

II.- Retención de cinco por ciento de las estimaciones del importe de los trabajos que se vayan ejecutando como garantía adicional para responder a satisfacción de la contratante, de cualquier diferencia, responsabilidad o reclamación a favor de ésta y a cargo del contratista derivada del contrato.

Para este efecto la Tesorería de la Federación o las entidades al pagar las estimaciones (33), realizarán la retención correspondiente".

De dicho precepto podemos determinar varias cosas, entre las que destacan las que a continuación se explican.

- a) Esta garantía que exige la administración es importante, ya que como ha quedado asentado la administración debido a la efectiva realización de sus fines debe de garantizarlo, razón por la que la Ley establece este tipo de garantía.

Dicha garantía establece que se hará efectiva en caso de responder por vicios ocultos que tenga la obra. Obligación que como contratista debe de cumplir.

- b) El artículo 38 de la Ley establece que el contratista a quien se adjudique la obra, no podrá ejecutar la obra por otro.

Lo anterior es justificable en razón de que en el procedimiento — que utilice la administración pública para adjudicar un contrato a un particular o ente público, exige una serie de requisitos como la capacidad técnica, la solvencia económica, no permitirá que la obra sea efectuada por otro, que no sea el que previamente comprobó a satisfacción — de la administración ser el idóneo para efectuar la obra, es decir, por ser un contrato celebrado intuiti personae, los adjudicatorios están — obligados a asegurar personalmente la ejecución de la misma.

Los documentos que integran el contrato según lo que expresa el artículo 39 tercer párrafo son: la descripción pormenorizada de la obra — que deba de ejecutarse, así como los proyectos, planos especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

-
- (33) Se entiende por estimación según lo previsto por las Reglas Generales, tantas veces aludidas: "La valuación de los trabajos ejecutados en determinado período, aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajo pactados durante dicho período, o el porcentaje del precio alzado pactado correspondiente a cada unidad de obra al avance de cada unidad de obra o de la obra. Por extensión, el documento en el que se consignan las valuaciones antes mencionadas para efectos de pago".

- c) El artículo 38, tercer párrafo establece lo que podría llamarse la suplencia, ya que, la dependencia contratante podrá sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante siguiente, en los términos del artículo 36 de su propuesta, y así sucesivamente.

"En ese caso será el que seguía en orden al fallo efectuado por la dependencia convocante. Por lo que, en el análisis efectuado por Fernando F. Mó, respecto de la suplencia, indica que la Ley de Obras Públicas italiana, al establecer el régimen jurídico de la suplencia, ha creado en nuestra opinión un sujeto en expectativa. En efecto, el suplente podrá ser llamado a sustituir al empresario (sujeto originario), en caso de que éste quede imposibilitado de actuar por muerte, falencia o incapacidad absoluta".

2.11 Forma de Pago.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas, en concordancia con lo establecido en la Ley anterior, en su artículo lo contenía como formas de pago, el que se celebre sobre la base precios unitarios, o con la invocación de la nueva Ley, precio alzado. Concepto que en capítulo relativo a la clasificación de las obras públicas, ya fue explicado.

Ello en razón de que el precio es un elemento esencial del contrato de obra, constituyendo la obligación principal del comitente, y a su vez tiene como contrapartida la obligación del contratista o empresario de entregar la obra ejecutada según las condiciones del contrato.

Lo anterior se determina de lo estipulado en la Ley Nacional Argentina que rige las obras públicas, que remite a los pliegos de condiciones generales, de los que se deduce que en nuestra legislación, al ser parte integrante del contrato las especificaciones, programas y presupuestos de la obra, serán ellas las que contengan estos, es decir, forma de pago, asimismo en apoyo de lo que determina las bases y normas de contratación.

Además es conveniente aclarar que las condiciones de pago están - casi siempre, relacionadas con las características de cada obra en el sistema de ejecución a emplearse. Ahora bien, en el supuesto de que - la forma de pago no se haya establecido en las estimaciones de obra, - este se hará al hacerse entrega de la obra; arguyendo Fernando F. Mó que se ha resuelto "que tanto en el derecho público como en el privado la obra debe de pagarse al ser terminada, salvo que se haya convenido la contrario".

Sin embargo, en materia de contratos no sólo de obras públicas -- las partes se deben prestaciones recíprocas, las que en cuanto al contratista es la de recibir un cierto precio por el trabajo encomendado, y la obligación de la administración de pagarlo, es decir, no se omite la forma de pago, plazos, etc. pues el monto del precio es, casi siempre superior al capital de contratista e impone la necesidad de pagos parciales durante las distintas etapas de la ejecución; lo contrario - imposibilitaría que se realizara gran parte de las obras públicas.

Bielsa ha opinado al respecto, que el pago de la obra no puede -- fraccionarse cuando la obra no admite división. Por su parte F. Mó en su análisis a la Ley 13.064 comenta que "el pago de una obra si puede fraccionarse cuando para éllo se tiene en cuenta períodos de trabajo, - distintas etapas de realización según la naturaleza y características de la obra, etc. Sin perjuicio de reconocer que la obra, como obligación de resultado, es jurídicamente indivisible (artículos 670, con nota muy ilustrativa, 680 y 1638 del C.C. Argentino). De todos modos la división contable del precio a los fines de los pagos resultará, siempre practicable"(34).

Lo expuesto con anterioridad demuestra que las bases de la licitación y los pliegos de condiciones deberán ser muy claros en cuanto a la forma de pago. Tales circunstancias de orden financiero al conocerse y estudiarse por los posibles oferentes, son las que determinan, en grado principal, su concurrencia o no al llamado licitatorio.

(34) Fernando F. Mó, "Régimen Legal de las Obras Públicas", pág. 128.

En ese aspecto, la Arq. Margarita Betancourt de la C. señala "La Obra Pública que realiza la administración pública a través de terceras personas contratistas, debe de quedar perfectamente legalizada en cuanto a los derechos y obligaciones contraídos por las partes que intervienen en su contratación; para garantizar la correcta ejecución de la obra, en este sentido propone un contrato que contemple los aspectos jurídicos, técnicos y financieros a través de cuya aplicación y observancia, las partes involucradas en la ejecución y control de los trabajos deberá solventar, en caso de existir las deficiencias, anomalías o vicios ocultos que presente la obra durante y expost al proceso de construcción". (35)

3.- Ejecución de la Obra Pública.

Al través del presente estudio se han especificado las etapas -- previas a la ejecución de la obra pública, como lo es la licitación y adjudicación de la misma, características propias del contrato público que celebra la administración, siendo como última etapa la ejecución.

Etapas que según nuestra legislación mexicana establece una serie de formalidades que a continuación serán tratadas al detalle:

3.1 Aviso de la Secretaría de Programación y Presupuesto de la iniciación de la obra.

En cuanto al Registro de los contratos y acuerdos preceptuaba el artículo 30 del Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y -- Obras Públicas que; "Todos los contratos relativos a obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como los que tengan como materias de formulación de estudios y proyectos, la ejecución de trabajos de sondeo, perforación, desecación, bombeo de aguas, de excavación, la adquisición de materias primas y de materiales, cuando su costo forme parte integrante de los

(35) Jefe del Departamento del Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, opinión muy valiosa debido a la experiencia que éste aspecto reviste la señora Betancourt.

precios unitarios y los demás contratos de naturaleza semejante a juicio de la S.P.P., que están relacionados directamente con la ejecución de una obra pública y su monto forme parte integrante del costo de la obra, deberán registrarse ante la S.P.P., para los efectos de la inspección y vigilancia de su cumplimiento".

Observándose que la mencionada ley establecía el registro de los contratos relativos a las diferentes características de realización. - Lo cual a la luz de la nueva ley establece una formalidad ante la dependencia contratante, en este caso el Departamento del Distrito Federal, solamente debería dar aviso dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de iniciación de los trabajos a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lo anterior, a efecto de que dicha Secretaría verifique lo siguiente:

- Si la inversión fue aprobada por el Presidente de la República por conducto de la mencionada Secretaría.
- En su caso, si el concurso se llevó a cabo de acuerdo con las bases establecidas por la S.P.P. y si cumplió con los requisitos que la Ley de Obras Públicas indica.
- Si los contratos y los análisis de las formas de pago se ajustan a las normas y criterios fijados por la S.P.P.
- Si el contratista está inscrito en el Padrón de contratistas de Obras Públicas.
- Cumplido lo anterior, aún cuando la Ley no lo dice en forma expresa, se procederá a registrar el contrato respectivo.

Afirmación que se hace, después de las entrevistas efectuadas a diversas personas que laboran en la mencionada Dirección General de Contratos.

3.2 Aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto de las estimaciones.

En cuanto a las estimaciones la nueva ley establece en el artículo 45, primer párrafo una redacción similar a la contenida en el artículo 23 de la ley anterior, al indicar "Las estimaciones de trabajo - ejecutado correspondientes a trabajos en ejercicio que formularán y - autorizarán bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad".

De lo anteriormente expuesto es necesario el determinar que es la estimación, de esta manera del resultado obtenido de las entrevistas efectuadas a ingenieros, se tiene que la estimación, es la medición de la cantidad o volumen de obra ejecutada, multiplicada por el precio unitario estipulado.

En razón de las nuevas disposiciones de la vigente ley, las estimaciones de trabajo ejecutado correspondientes a contratos en ejercicio se formularán y autorizarán bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad contratante - D.D.F.-

En suma el registro de estimaciones será a cargo del Departamento del Distrito Federal, dando aviso a la S.P.P.

3.3 Modificaciones a los términos de ejecución de la obra.

El artículo 41 de la Ley de Obras Públicas da facultades a las dependencias y entidades para que, "dentro del programa de inversión aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas de interés general expresadas en acuerdo escrito, modifican por una sola vez los contratos cuando ello no implique alteraciones de más de un 20% en el plazo o en el monto, ni variaciones sustanciales en el proyecto.

En este sentido las Reglas Generales regulan esto, en un apartado específico que se determina "Modificaciones a los planos, especificaciones, programa y variaciones a las cantidades de trabajo".

Determinando respecto a la variación del 20% que será una facultad de la dependencia o entidad contratante la que deberá dar aviso -

por escrito a "El Contratista", el cual se obliga a acatar las órdenes correspondientes.

Si las modificaciones son superiores al 20% se procederá a celebrar un convenio con "El Contratista", respecto de las nuevas condiciones.

3.4 Recepción de las Obras Públicas.

María Díez en su libro de Derecho Administrativo, en la parte - relativa a los contratos de obra pública, establece la recepción de la obra como un derecho de contratista. La recepción implica la conformidad de la administración con la obra realizada. Señala el fin normal del contrato de obra pública, ya que éste resulta de la ejecución integral por el contratista de sus obligaciones.

La Ley de Obras Públicas determina en su artículo 47: "El contratista comunicará a la dependencia o entidad la terminación de los trabajos que le fueron encomendados y estas verificarán que los trabajos estén debidamente concluidos dentro de los treinta días hábiles siguientes, salvo que se pacte expresamente otro plazo"

Resaltando de lo prescrito por el precepto invocado, que la intervención que en este caso tendrá la S.P.P. será de mero testigo, - por cuanto que, dicho precepto en su párrafo tercero indica que la - dependencia -D,D,F,- comunicará a la S.P.P., la terminación de los - trabajos y, con anticipación no menor de diez días hábiles, informará la fecha señalada para su recepción, a fin de que, si lo estiman conveniente, nombren representantes que asistan al acto.

Reforzando lo anterior, con la lectura del párrafo segundo del artículo 66 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

En suma, la formalidad que en este caso establece nuestra legislación para la recepción de la obra es a cargo de la dependencia contratante, la cual, dentro de los treinta días hábiles siguientes en que se hubiere constatado la terminación de los trabajos realiza

dos por contrato deberá levantar un acta en la que conste este hecho, que contendrá como mínimo:

- a) Nombre de los asistentes y en el carácter con que intervengan en el acto.
- b) Nombre del técnico responsable por parte del Departamento del Distrito Federal y en su caso del contratista;
- c) Breve descripción de las obras o servicios que se reciben;
- d) Fecha real de terminación de los trabajos;
- e) Relación de las estimaciones o de gastos aprobados, montos — ejercidos, créditos a favor o en contra y saldos, y
- f) Las garantías que continuaron vigentes y la fecha de su cancelación.

Respecto a la recepción, la doctrina distingue distintos tipos — de recepción; la provisional y la definitiva, sistema vigente en Francia, y aplicado en Argentina. Existe también la recepción parcial y la total según se refiera a una parte de la obra o a la parte íntegra.

Del análisis a nuestra legislación tenemos que en el contrato podrá pactarse la recepción de parte de los trabajos terminados, definidos e identificables y susceptibles de utilizarse a juicio de la dependencia o entidad contratante.

Ante tal supuesto se desarrollará más este punto, explicando a — efecto la recepción total y la parcial.

En ese orden de ideas, la Ley 13.064 se maneja la recepción de — los trabajos por la administración en dos etapas: la recepción provisional y luego la recepción definitiva. Entre una y otra corre un — término que se llama plazo de garantía, es decir, efectuada la recepción provisional, el contratista sigue siendo responsable de la obra hasta tanto ocurra la recepción definitiva.

La recepción provisional, es una comprobación efectuada, en forma contradictoria de la obra, inmediatamente después de la terminación de los trabajos. Tiene como efecto esencial fijar la fecha a partir de la cual comenzará a correr el plazo de garantía.

En la recepción provisional se levantará un acta, realizándola - el director de la obra en presencia del contratista. En este caso, - si la administración comprueba que los trabajos no sean terminados o que existen importantes vicios de construcción, puede rehusarse hacer la recepción provisional.

Argumenta además, que si el contratista ha efectuado modificaciones al proyecto y la administración recibe la obra provisionalmente, - ella no puede negarse luego a efectuar la recepción definitiva.

Se nota la importancia que tiene este mecanismo, a fin de poder determinar cual es el que sigue en nuestra ley, y en qué términos.

El plazo de garantía al que hemos hecho mención se refiere al - término que corre entre la recepción provisional y la definitiva de la obra. Si para que la administración compruebe el estado de la - misma por efecto de los cambios extremos de temperatura. Naturalmente que el plazo de garantía dependerá de cada tipo de obra y generalmente está fijado en los pliegos de condiciones de la licitación.

Mientras dura el período de garantía el contratista está obligado a reparar los vicios o defectos que aparecieren en la obra antes de la recepción definitiva y la administración puede obligarse a hacerlo por medio de una orden de servicio emanada de los directores - de la obra. Los vicios de la construcción deben ser reparados antes de la recepción definitiva.

En cuanto a la recepción definitiva de la obra tenemos que, tanto el derecho francés como el argentino, determinan que a la obra - después de haber comprobado que el contratista ha satisfecho el conjunto de las obligaciones a su cargo, se llama recepción definitiva.

En tal supuesto la dependencia o entidad contratante deberá devolver la fianza de garantía para la ejecución de la obra pública.

A ese respecto el Reglamento de nuestra Ley de Obras Públicas - establece en su artículo 48 "Cuando las obras o los servicios relacionados con las mismas, en los términos previstos en el contrato relativo, consten de partes que puedan considerarse terminadas y cada una de ellas completa o utilizable a juicio de las dependencias o entidades y se haya pactado su recepción en el propio contrato..."

Es decir, de la lectura al artículo precedente se tiene que la recepción puede ser parcial o total según se haya pactado expresamente en el propio contrato, ello por la naturaleza misma de la obra a ejecutar.

Es importante determinar esto, por cuanto que, para efecto de evaluar la calidad de los trabajos efectuados y la posible reclamación por defectos en la obra, de vicios ocultos y de cualesquiera otra responsabilidad en que haya incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo.

De lo que se desprende primero, que al contratista se le devolverá la fianza que para garantizar el buen éxito de la obra la administración le pidió. Segundo, con esta recepción, sino se ha formulado reservas o reparos, el contratista queda cubierto respecto de los vicios aparentes de que adolezca la obra, es decir, aquellos vicios visibles o externos que se descubran a simple vista, o mediante el empleo de una diligencia corriente.

Es decir, el contratista será el único responsable de la ejecución de los trabajos y por lo que deberá sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, así como las disposiciones establecidas al efecto por la dependencia o entidad contratante.

Dando amplias facultades a la Administración para que en uso de su imperium, haga observar los lineamientos que previos a la ejecución de la obra pública fueron concertados por ella, acatados por el contratista al firmar el contrato en el que se compromete a efectuar la obra en que dichos términos, dando su consentimiento para ello, - por lo que debe observar su exacto cumplimiento.

En ese sentido se pronuncia el artículo 58 del Reglamento de la Ley de la materia, al determinar "Las dependencias y entidades estipularán en los contratos, penas convencionales para asegurar el cumplimiento de los trabajos dentro de las etapas programadas para tal efecto, independientemente de las que se convengan para asegurar mejor el interés general en casos de incumplimiento respecto de obligaciones específicas de cada contrato. La aplicación de dicha pena será sin perjuicio de la facultad que tienen las dependencias o entidades para exigir el cumplimiento del contrato o rescindirlo.

Asimismo, resalta la Ley, la supletoriedad, al contener en el artículo 48 de la Ley, que en el supuesto de verificación de las estipulaciones de la ejecución de la obra no sólo se estará a lo previsto en el contrato, sino que invoca lo estipulado en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

3.6 Finiquito.

Alegada la conclusión normal del contrato porque ambas partes - hayan cumplido se determina un período de un año, señalado en el contrato, durante el cual el contratista sigue siendo responsable de -- los defectos y vicios ocultos que aparezcan en la obra y que se garantizan por la fianza de 10% del monto del valor del contrato, observando con esto los lineamientos que establece el artículo 48 de - la actual Ley, dicha disposición se encontraba regulada en la Anterior ley en su artículo 35.

4.- Formas de Terminación del Contrato de Obra Pública.

Un contrato que se ha celebrado válidamente y ha empezado a producir sus efectos, puede dejar de producir éstos o extinguirse a consecuencia de hechos o acontecimientos posteriores a dicha celebración y que constituyen propiamente los modos de terminación del contrato, siendo el caso, que principalmente serán analizados los siguientes:

- a) Conclusión de la obra contratada.
- b) Convenio de las partes o actos de la administración que impidan la terminación por falta de interés general.
- c) Rescisión del contrato.

a) Conclusión de la obra contratada.- El objeto del contrato de obra pública es la culminación de la obra contratada, por tal razón, la forma normal y lógica de terminación de la obra es precisamente con la conclusión de la misma, la cual reviste ciertas formalidades, contenidas precisamente en la etapa de recepción de la obra, el cual fue tratado en detalle en dicho apartado.

b) Convenio de las partes o actos de la administración que impidan la terminación por falta de interés general.- Se ha considerado que por ser el contrato de obra pública, un contrato administrativo, la administración tiene un derecho, respecto a la modificación o la revocación de las estipulaciones o cláusulas de los contratos públicos, la que sólo se hará por interés público, o bien porque sufran variaciones las disposiciones reglamentarias del pliego de condiciones.

Nuestra Ley se pronuncia en ese sentido al preceptuar en el artículo 41 párrafo primero. "Las dependencias y entidades podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas de interés general expresadas en acuerdo escrito modificar por una sola vez los contratos cuando ello no implique alteraciones de más de un 20% en el plazo o en el monto, ni variaciones sustanciales en el proyecto".

En ese sentido la Sección 3 de las Reglas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, establece en la parte relativa a la suspensión de los trabajos el procedimiento a seguir en caso de suspensión, estableciendo en términos generales lo siguiente:

"La Dependencia" o "Entidad" tiene la facultad de suspender temporalmente o definitivamente la ejecución total o parcial de los trabajos objeto del contrato, en cualquier estado en que éstos se encuentren, dando aviso por escrito a "El contratista".

Cuando la suspensión sea parcial, "La Dependencia" o "Entidad", podrá reducir el monto del contrato. Cuando la suspensión sea total y definitiva, se dará por terminado el contrato.

c) Rescisión del contrato.- Esta forma de terminación, consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

La rescisión se funda en un acto de voluntad posterior al convenio o contrato, o en una disposición legal, es decir, se refiere a la disolución de un vínculo contractual existentes y válido.

En este sentido Alvarez-Gendín, ha establecido que la administración contratante puede rescindir el contrato si desiste del fin público a que estaba destinada, es decir de la obra pública a realizar, en virtud de las causas prevenidas en las cláusulas contractuales.

Al respecto el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas otorga facultad a la Administración para rescindir un contrato de obra por razones de interés general o por contravenciones de los términos del contrato o de las disposiciones de la Ley.

En este caso se observa que la Ley otorga amplias facultades a las Dependencias o Entidades contratantes para actuar en uso de su imperium, determinando los casos en que según estos, será afectado el interés público y rescindir así el contrato (36).

Conforme a ello, el modelo de contrato de obra pública a base de precios unitarios e instructivos, (publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1982). Deja al arbitrio de las Dependencias en que sea ella la que establezca las sanciones que correspondan por incumplimiento del programa optando, bien por una retención, una multa o una combinación de ambas, en cuyo caso fijará los valores de ella.

En caso de rescisión la Administración aplicará una sanción consistente, bien en un porcentaje del valor del contrato o una cantidad fija en moneda nacional, y destinará a liquidar las cantidades que hasta el momento de la rescisión se han retenido a "El Contratista", además de aplicar si hay lugar a ello la fianza otorgada conforme a las propias reglas.

En virtud de lo cual la regla 3.3.16 de las Reglas Generales -- para la contratación y ejecución de la obra pública determina la rescisión del contrato por incumplimiento de los siguientes supuestos:

- 1.- Si "El Contratista" no inicia los trabajos objeto del contrato, en la fecha en que por escrito le señale "La Dependencia" o "Entidad".
- 2.- Si suspende injustamente los trabajos o se niega a reparar o reponer alguna parte de ellos, que hubiere sido rechazada como defectuosa por "La Dependencia" o "Entidad".

(36) En su libro Régimen Legal de las Obras Públicas, Fernando F. Mó respecto a lo anterior invoca la siguiente jurisprudencia: "El Estado no puede ejercer discrecionalmente la facultad de rescisión del contrato de obra pública, sino por motivos legítimos, pues una potestad ilimitada de rescindir el contrato desautorizaría el principio ético del mismo" (L.L., L. 17, P.183).

- 3.- Si no ejecuta los trabajos de conformidad con lo estipulado o sin motivo justificado no acata las órdenes dadas por escrito, por "La Dependencia" o "Entidad".
- 4.- Si no da cumplimiento al programa de trabajo y, a juicio de "La Dependencia" o "Entidad", el atraso puede dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado.
- 5.- Si no cubre oportunamente los salarios de sus trabajadores y demás prestaciones de carácter laboral.
- 6.- Si es declarado en quiebra o suspensión de pagos.
- 7.- Si subcontrata partes de los trabajos objeto del contrato - sin sujetarse a lo dispuesto en la regla 3.3.13 de esta Sección.
- 8.- Si cede los derechos de cobro derivados del contrato, sin sujetarse a lo dispuesto en la Regla, 3.3.14 de esta Sección.
- 9.- Si el "Contratista" no da a "La Dependencia" o "Entidad" y a las dependencias que tengan facultad de intervenir, las facilidades y datos necesarios para la inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos.
- 10.- Si "El Contratista" cambia su nacionalidad por otra, en el caso de que haya sido establecido como requisito tener esa nacionalidad.
- 11.- Si siendo extranjero, invoca la protección de su gobierno - en relación con el contrato.
- 12.- En general, por el incumplimiento por parte de "El Contratista" a cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato y sus anexos, a las leyes y reglamentos aplicables a estas reglas o a las órdenes de "La Dependencia" o "Entidad".

Observando con ello que siguiendo los lineamientos que establece el artículo 44 de la Ley de referencia, el cual indica las formas y consecuencias de la rescisión se contendrán en el mismo contrato; la

que en términos generales sería por violación a las cláusulas del contrato.

En ese sentido, el artículo 59 del Reglamento de la Ley de referencia establece que "Cuando una Dependencia o Entidad determine la - suspensión de la obra o la rescisión del contrato, por causas no imputables al contratista, pagará a éste la parte de la obra o servicios ejecutados y los gastos no recuperables, previo estudio que haga el - contratante de la justificación de dichos gastos, según convenga que se celebre entre las partes, con la intervención de la Dependencia -- coordinadora del Sector ..."

Lo anterior en razón de que el contrato no sólo se puede rescindir unilateralmente por parte de la administración pública, sino que ese derecho también le corresponde al contratista.

Este derecho del contratista se desprende en el supuesto de que las modificaciones que la administración efectúa, alteren en forma -- considerable el valor total de las obras contratadas como consecuencia de la falta de cumplimiento de la administración en la entrega de elementos o materiales a que se obligó.

El artículo 60 del propio Reglamento preceptúa "en todos los casos de rescisión del contrato, la Dependencia o Entidad contratante - deberá levantar una acta circunstanciada de recepción de los trabajos en el estado en que se encuentren, informando a la Secretaría y a la Dependencia coordinadora de Sector en los términos de la Ley."

Congruente con lo anterior las mencionadas Reglas Generales para la contratación y ejecución de la obra pública establecen que la rescisión por parte de la Dependencia operará de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial.

5.1 Responsabilidad de las partes una vez terminado el contrato.

La principal obligación que se desprende del contrato mismo consiste en la ejecución de la obra contratada, de acuerdo con el contrato mismo y las especificaciones del mismo en base a la adjudicación - de éste al contratista.

Antes de la entrega de la obra, la pérdida o deterioro de ella - por caso fortuito o fuerza mayor son totalmente a cargo del empresario, a menos que haya convenio contrario o que el dueño de la obra ha ya incurrido en mora de recibir ésta, o sea en la "MORA INCIPIENDI" - (artículo 2617 del Código Civil).

El riesgo de la obra corre, pues en principio, por cuenta del empresario hasta antes de la entrega, sea por que existe una presunción "JURIS ET DE JURE" o una irrefragable presunción legal de culpa en -- contra del empresario por ser él de ordinario un perito en la materia, o bien porque los materiales y, por tanto la obra ejecutada con ellos es hasta entonces de la propiedad del empresario y cabe aplicar aquí, por ende, el principio de que la cosa perece para su dueño "RES PERIT DOMINI".

Observando con ello que nuestra legislación establece las responsabilidades establecidas anteriormente por cuenta del contratista, ya que la obligación en este tipo de obras por parte de la Administración Pública es el pago de la misma, que son establecidos en el contrato que para el efecto celebran la Administración Pública y el contratista, ejecutor de la obra.

Ahora bien, respecto a la secuencia establecida es necesario el determinar lo que se entiende por caso fortuito o fuerza mayor, así mismo y en una forma muy breve se establecerá lo que en la doctrina administrativa se maneja como riesgo imprevisible o teoría de la imprevisión.

En este orden de ideas, tenemos que se entiende como caso fortuito, un acontecimiento que no ha podido ser previsto pero que, aunque lo hubiera sido no habría podido evitarse.

La fuerza mayor es un acontecimiento ajeno a la conducta del deudor y producido al margen de la misma con fuerza incontrastable, liberando al obligado de la responsabilidad del incumplimiento de la obligación.

En este sentido es necesario anotar que tanto en el Derecho Francés, como en el Español, se dio por señalado que el contratista, corre a cargo de todos los riesgos previsibles, pero no de los imprevisibles, englobándose dentro de éstos los que no pueden llevarse a cabo por fuerza mayor o por caso fortuito.

Siguiendo esta línea la Legislación Sudamericana establece "Fuerza de los casos expresamente mencionados en la Ley y de los que así los declaren la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieren podido preverse o que previstos fueran inevitables".

La teoría del riesgo imprevisible puede formularse así: Cuando ciertos acontecimientos no queridos provocan un desequilibrio en la economía de un contrato, antes de que éste se resuelva, el contratante que resulte lesionado, tiene derecho a reclamar una compensación de la parte beneficiada. Se requiere tres características: posibilidad física y material de que la obligación se cumpla, aún afectada por el riesgo imprevisible; el cumplimiento de la obligación se hace gravoso a una de las partes, por circunstancias sobrevenidas; el beneficio de la otra parte debe una compensación al gravado. La hipótesis es distinta de la que dá lugar a la fuerza mayor, en la cual no hay posibilidad material de cumplir la obligación.

Debido a la indemnización que se debía a las empresas que sufrían contratiempos se suscitó en 1916 la teoría llamada del riesgo imprevisible, cuyo fundamento jurídico más aceptable no es el enriqueci

mientó injusto, ni el abuso de derecho ni siquiera la utilidad general, sino más bien la aplicación de la cláusula "REBUS SIC STANTIBUS".

Por lo que hace a la supletoriedad del Código Civil respecto de la responsabilidad de las partes, éstas se constriñen a la aplicación en el supuesto manejado por la propia Ley de Obras Públicas, respecto de los vicios ocultos, que es una responsabilidad que se computa una vez terminado el contrato, concretamente es el artículo 48 el que establece lo siguiente:

"Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos, y de cualquiera otra responsabilidad en que hubiera incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal".

Es decir la obligación por parte del contratista no termina con la recepción de la obra ejecutada sino que debe responder por los vicios ocultos que la misma tenga.

Respecto de este supuesto las reglas generales de la contratación en la parte relativa a la Sección 3 de la Contratación determina respecto de la obligación por vicios ocultos un plazo de un año a fin de que se haga valer esta obligación, y que para mayor precisión se transcribe a continuación:

"Cuando aparecieran defectos o vicios en los trabajos dentro del año siguiente a la fecha de recepción de los mismos por "La Dependencia" o "Entidad", ésta ordenará su reparación o reposición inasmediata que hará por su cuenta "El Contratista", sin que tenga derecho a retribución por ello. Si "El Contratista" no atendiere los requerimientos de "La Dependencia" o "Entidad", ésta podrá encomendar a un tercero o hacer directamente la reparación o reposición de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables, con carga a "El Contratista".

Siguiendo con la secuencia establecida, tenemos que en el Derecho Privado se regula el contrato de obra a precio alzado, en cuyo caso el empresario debe responder de los vicios que aparezcan en la obra con posterioridad a la entrega de la misma, pero siempre que el dueño de la obra pruebe que tales defectos se deban a vicios en la construcción e hechura de la obra, o mala calidad de los materiales empleados o a vicios del (suelo en que se fabricó la obra, salvo que el dueño de ésta haya aprobado expresamente el empleo de materiales defectuoso, no obstante la observación se nota que le hubiere hecho el empresario, o que la construcción se hubiera realizado en un terreno inadecuado, a pesar también de la objeción presentada o advertencia hecha por el mismo empresario) (artículo 2634 del C.C.)

Esta responsabilidad se justifica porque de ordinario los defectos en las obras materiales de este contrato, especialmente en la construcción de una determinada edificación, sólo pueden apreciarse en el transcurso del tiempo, ya que, no siempre se manifiesta desde luego.

A N E X O

TABLA DE CONCORDANCIAS ENTRE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)
Y LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (1966)

LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)	PRECEPTO NUEVO.	LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.				
		ARTICULO CORRELATIVO	C O N T E N I D O .			
			MISMO	MODIFICADO	ADICIONADO	DEROGADO
1º		1º Párrafo 1 y 2		X		
2º	X					
3º Fracción I					X	
3º Fracción II		3º	X			
3º Fracción III		Párrafos 2º 1 y 2		X		
3º Fracción IV					X	
3º Fracción V					X	
4º	X					
5º	X					
6º Párrafo Primero					X	
6º Párrafo Segundo		13º		X		
7º	X					
8º	X					
9º	X					
10º	X					
11º		12º		X		
12º	X					
13º	X					
14º	X					
15º	X					
16º	X					

TABLA DE CONCORDANCIAS ENTRE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)
Y LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (1966)

LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980).	PRECEPTO NUEVO.	LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.				
		ARTICULO CORRELATIVO	C O N T E N I D O .			
			MISMO	MODIFICADO	ADICIONADO	DEROGADO
179	X					
189	X					
199 Párrafo Primero				X		
199 Párrafo Segundo				X		
199 Párrafo Tercero		59		X		
199 Párrafo Cuarto	X					
209 Fracción I				X		
209 Fracción II				X		
209 Fracción III					X	
209 Fracción IV		69 Fracción I, 1da. Parte		X		
209 Fracción V					X	
209 Fracción VI					X	
209 Fracción VII		69 Fracción I, 2da. Parte		X		
209 Fracción VIII				X		
209 Fracción IX					X	
209 Fracción X Pri- mera Parte.		59 Fracción IV		X		
209 Fracción X Segun- da Parte.					X	
209 Fracción XI					X	
209 Párrafo Segundo					X	
219		79		X		
229		69 Párrafo Segundo			X	

TABLA DE CONCORDANCIAS ENTRE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)
Y LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (1966)

LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)	PRECEP- TO NUE- VO.	LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.				
		ARTICULO CORRELATIVO	C O N T E N I D O .			
			MISMO	MODIFICADO	ADICIONADO	DEROGADO
239	X					
249 Fracción I		89 Fracción- nes I y II		X		
249 Fracción II		89 Fracción III		X		
249 Fracción III				X		
249 Fracción IV				X		
249 Fracción V				X		
259		99		X		
269	X					
279	X					
289		49	X			
29 Fracción I		15 Fracción I	X			
299 Fracción II		15 Fracción II		X		
299 Fracción III				X		
309	X					
319	X					
329	X					
339	X					
349	X					
359	X					
369 Párrafos 1 y 2		169 Párrafo I	X			
379	X					

TABLA DE CONCORDANCIAS ENTRE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)
 Y LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (1966)

LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)	PRECEPTO NUEVO.	LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.				
		ARTICULO CORRELATIVO	C O N T E N I D O .			
			MISMO	MODIFICADO	ADICIONADO	DEROGADO
389 Párrafo Primero		179 Párrafo Primero		X		
389 Párrafo Segundo		179 Párrafo Segundo	X			
389 Párrafo Tercero					X	
389 Párrafo Cuarto					X	
399 Párrafo Primero		10 Primera Parte.		X		
399 Párrafo Segundo		119 Párrafo Primero		X		
399 Párrafo Tercero	X					
409 Párrafo Primero					X	
409 Párrafo Segundo		189 Párrafo Primero		X		
419	X					
429		289 Párrafo Primero		X		
439	X					
449	X					
459		239 Párrafo Primero		X		
469	X					
479 Párrafo Primero		349 Párrafo Primero		X		
479 Párrafo Segundo					X	
479 Párrafo Tercero		349 Párrafo Segundo		X		
479 Párrafo Cuarto		349 Párrafo Segundo		X		
489		35		X		
499		29		X		

TABLA DE CONCORDANCIAS ENTRE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)
Y LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (1966)

LEY DE OBRAS PUBLICAS (1980)	PRECEP- TO NUE- VO.	LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.				
		ARTICULO CORRELATIVO	C O N T E N I D O .			
			MISMO	MODIFICADO	ADICIONADO	DEROGADO
50º	X					
51º Párrafo Primero				X		
51º Párrafo Segundo	.	19º Párrafo Primero		X		
51º Párrafo Primero y Segundo		30		X		
52º		36	X			
53º	X					
54º	X					
55º	X					
56º	X					
57º	X					
58º	X					
59º		25º		X		
60º	X					
61º	X					
62º	X					
63º		27º		X		
64º	X					
65º		14º		X		
66º Párrafo Primero					X	
66º Párrafos Segundo y Cuarto		26º		X		
67º	X					

CONCLUSIONES

- 1.- Del análisis efectuado a través de la presente Tesis y auxiliándonos de la tabla que hemos denominado de Concordancias podemos decir que la vigente Ley de Obras Públicas es una Ley que trata sistemáticamente de regular el procedimiento de realización de una obra pública, considerando con ello, que el mismo es testimonio fiel de la preocupación del legislador Mexicano por crear un mecanismo mediante el cual fuera más equilibrada la distribución de los fondos públicos, haciendo uso de lo que en nuestro moderno Derecho se denomina "Planeación y Programación", es decir controlar aún cuando sólo sea normativamente la corrupción imperante en nuestro país.
- 2.- El concepto de Obra Pública que maneja la Ley de Obras Públicas a diferencia de la Ley anterior, es un concepto demasiado amplio, por lo que estimo que siendo precisamente la satisfacción del interés público, la finalidad de la obra pública, bastará considerar como tal, el supuesto contenido en la fracción II, del Artículo 29, de la referida Ley y que a la letra dice:

"La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común".
- 3.- Considero que respecto al contrato de obra pública, este es un contrato de adhesión, por cuanto que, la Administración Pública establece a través de la Ley los lineamientos generales a que deberá sujetarse toda persona que desee realizar una obra pública, procedimiento regulado en forma expresa a través de las reglas generales que en fecha reciente se han publicado.
- 4.- Ahora bien, respecto a las omisiones que la vigente Ley hace con relación a lo anterior se anota lo siguiente:
 - a) Al establecer que los contratos de obras públicas se celebraron sobre la base de precio alzado -Innovación de la Ley- o sobre la base

de precio unitario, lo cual lo subsana después de dos años y a través de las reglas generales.

- b) Respecto de la importancia que en las nuevas disposiciones se trata uno de los elementos esenciales del contrato podemos decir, que el objeto, de constituir una obligación por parte de la administración pública, hacia el contratista éste debería de contenerse con la Ley misma, ya que, la forma de pago que es el objeto de contrato de — obra pública se omite regulándose a través de las mencionadas reglas generales.
- c) Por lo que hace a la forma de terminación del contrato podemos decir que la Ley no la regula en forma expresa, cuando debería de establecerlas en la misma, indicando cada una de las causas de terminación del contrato.

Resaltando la importancia en este caso de las causas de rescisión — del contrato, las cuales las contempla en la sección tres y cuatro de las Reglas Generales de la Contratación.

5.- Por último, y como se desprende del presente estudio, el artículo 134 Constitucional, dado el momento histórico en que fue expedido, implica ba el interés del Legislador por regular la contratación de las obras públicas a nivel constitucional, sin por ello dar el alcance que en — estos momentos se hace necesario tenga, para dar mayor solidez no sólo al procedimiento de contratación de las obras públicas, sino al instrumento jurídico que regule todas y cada una de las etapas técnico-jurídicas que requieren los actos administrativos que afectan la esfera de los particulares, al través del contrato.

En este caso se estima conveniente el que en la Constitución se contemple el fundamento que permita la solidez jurídica que requiere la actual Ley de Obras Públicas, por lo que proponemos dos opciones que son:

- a) Adición a la Constitución, a través de agregar una fracción al artículo 73, que otorgue la facultad al Congreso de la Unión de legis—lar en materia de obras públicas.

b) Reforma al artículo 134 la cual deberá contemplar en forma más amplia el control constitucional de la realización de la obra pública.

En este orden, consideramos que la primera cumpliría los objetivos de control de algo tan importante, como lo es, el objeto de la Ley de - - Obra Pública, que según reza el artículo 19 de la misma es el regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presu puestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realice los sujetos que la misma contiene.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo.
México: Porrúa, 1979, 3a. edición.

ALVAREZ GENDIN SABINO. Tratado General de Derecho Administrativo.
Barcelona, España: Bosch, Tomo I.

A. FIARONI, BARTOLOME. Manual de Derecho Administrativo.
Buenos Aires: 1968.

BIELSA, RAFAEL. Principios de Derecho Administrativo.
Buenos Aires: Depalma, 1966.

CARROSI, JOSE. Derecho Administrativo.
Buenos Aires: Depalma, 1974, 3 volúmenes.

COSIO VILLEGAS, DANIEL Y OTROS. Historia Mínima de México.
Colegio de México, 2a. reimpresión, México 1974.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Bibliografía Argentina.
Buenos Aires: "Obras Públicas, Concepto". Dr. Fernando F. Mó. 1965.

EL DERECHO Y LA PROGRAMACION. Instrumentos para la Conducción Democrática del Cambio Social, INAP, Número 18.
México: 1979 Pág. 35.

CLAUDE BATAILLON Y HELENE RIVIERE E' ARC. La Ciudad de México. (tr.)
Carlos Montemayor y Josefina Anaya.
México: Setentas Nº 99, 1977.

F. Mó, FERNANDO. Régimen Legal de las Obras Públicas.
Buenos Aires: Depalma, 1966.

FORSTHOFF, ERNEST. Tratado de Derecho Administrativo.
(tr.) Prof. Legaz Lacambra, Prof. Garrido Falla y el Sr. Gómez de Ortega y Junge.

Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

FRAGA GABINO. Derecho Administrativo.

México: Porrúa, 1978.

GONZALEZ DE COSIO, FRANCISCO. Historia de las Obras Públicas en México.

México: SOP, 1974 (4 tomos).

GUILLERMO ALTAMIRA, PEDRO. Curso de Derecho Administrativo.

Buenos Aires: Depalma 1971. Ed. Póstuma.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo.

Madrid: E.I.S.A., 1968, 9a. Ed. Tomo II (2 tomos)

GASTON JÉSE. Principios Generales del Derecho Administrativo.

Buenos Aires: Depalma, 1949, Tomo III, (tres tomos).

GUILLY ADOLFO. La Revolución Interrumpida.

México: "El Caballito" 1982. 17 Ed.

HERMINIO J. QUIROS Y RAFAEL P. EMILCANI. Derecho Administrativo.

Buenos Aires: 1974, Tomo II.

JARA CRISTI, MANUEL. Manual de Derecho Administrativo.

Chile: Manuales Jurídicos Nº 7, Jurídica de Chile, 1948.

MACIAS ANNA. Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808-1820

México: SepSetentas, Nº 94, SEP 1973, 1a. Ed.

MARIA DIEZ MANUEL. Derecho Administrativo.
Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1967, Tomo III.

MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO. La Administración Pública Federal en México.
Instituto de Investigación Jurídica Social: Estudios Doctrinales 45.
UNAM: 1980, 1a. Ed.

MUÑOZ LUIS. Derecho Civil Mexicano. "Obligaciones y Contratos".
México: Modelo, 1971, Tomo III.

OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo.
México: Porrúa, 1967.

RIVA PALACIO VICENTE Y OTROS. México a Través de los Siglos.
Ed. Cumbres, S. A. 15 Ed. México 1979 (4 tomos).

SANCHEZ MEDAL, RAMON. De los Contratos Civiles.
México: Porrúa, 1980.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo.
Uruguay:

SAYEG HELU, JORGE. El Constitucionalismo Social.
México, Cultura y Ciencias Políticas, A.C. 1974, Tomo III (4 tomos)

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo.
México: Porrúa, 1976.

SILVA HERZOG, JESUS. Breve Historia de la Revolución Mexicana.
Ed. F.C.E. Colección Popular, 7a. Reimpresión.
México: 1973 (2 tomos)

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 1808-1982
Ed. Porrúa, México 1982. 11a. Ed.

ARTICULOS

MEMORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

México: (19 de diciembre de 1962 al 30 de noviembre de 1963, Vol. I.,
1967).

MEMORIA DEL SEMINARIO SOBRE PLANEACION SOCIOECONOMICA.

Derecho Administrativo y Administración Pública.
Facultad de Derecho, Colaboración del I. de A. P.
Ciudad Universitaria, 1965.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Contratos Privados de la Administración Pública".

Revista trimestral de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Tomo XIII, (Julio-Septiembre, 1963).

URBANIDAD 1. Instituto Mexicano de Administración Urbana.

Revista trimestral Nº 1, Vol. I, Septiembre 1981.

LEGISLACION

México, Leyes, Estatutos, etc. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

66a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1980.

México, Leyes, Estatutos, etc. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

14a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1976.

México, Leyes, Estatutos, etc. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

9a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1980.

LEY DE OBRAS PUBLICAS. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
30 de diciembre de 1980.

México, Leyes, Estatutos, etc. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
2a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1976.

México, Leyes, Estatutos, etc. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
5a. Ed., México, D. F.,: Porrúa, C. 1979.

México, Leyes, Estatutos, etc. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO - FEDERAL.
2a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1976.

México, Leyes, Estatutos, etc. LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS - PUBLICAS.
9a. Ed.; México, D. F.,: Porrúa, C. 1980.

México, LEY DE SERVICIO DE INSPECCION FISCAL, publicada en el Diario -- Oficial de la Federación de 13 de abril de 1936, México.

México, LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.
9a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1980.

México, Leyes, Estatutos, etc. REGLAMENTO DE LA LEY DE INSPECCION DE -- CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.
9a. Ed.; México, D. F.,: Porrúa, C. 1980.

México, REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 1981.

México, REGLAMENTO DE LA LEY DE SERVICIO DE INSPECCION FISCAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 1936.

México, REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de agosto de 1977.

México, Leyes, Estatutos, etc. REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

5a. Ed.; México, D. F.: Porrúa, C. 1979.

México, REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1977.

México, REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1977, Fe de erratas publicado en el Diario Oficial de 20 de mayo de 1977.

México, Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos, del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1981.

México, ACUERDO POR EL QUE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS APRUEBA LAS SECCIONES 3 Y 4 DE LAS REGLAS GENERALES PARA LA CONTRATACION Y EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS Y DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS MISMOS PARA LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

México, ACUERDO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1982.

México, MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTEN
CIA DE 1976. ACUERDO A TODAS LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
Y QUE SE REFIERE A LA EJECUCION DE ACTOS O CONTRATOS RELACIONADOS CON -
LAS OBRAS DE CONSTRUCCION, INSTALACION Y REPARACION QUE SE REALICEN POR
CUENTA DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS TERRITORIOS FEDERALES Y DEL DEPARTA-
MENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1961.

México, D. F. MANUAL DE ORGANIZACION DE LA DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

México, INCISO 3.5 DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA -
PUBLICA Y SU ANEXO.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de febrero de - -
1982.