

## INTRODUCCIÓN

Es evidente e incuestionable el hecho de que el Estado, para satisfacer necesidades de interés público, requiere de diversas *prestaciones* provenientes de los particulares. Sin embargo, la consecución de los fines del Estado precisa de la utilización de recursos humanos, materiales y financieros que no puede obtener exclusivamente mediante actos de carácter unilateral, donde imponga su voluntad a los particulares; en consecuencia, el Estado, a través de la administración pública, realiza convenios con los particulares para que, a través del arreglo consensual, se generen derechos y obligaciones diversos que se traducen en compras, arrendamientos, contratación de suministros, obras públicas, publicidad y propaganda, asistencia y servicios técnicos; etcétera. Es de esta forma como se da origen a los contratos administrativos. Entre dichos contratos administrativos puede considerarse de forma particular el contrato de obras públicas, a través del cual el Estado, a través de la administración pública pretende realizar obras tendientes a la satisfacción de necesidades generales de la colectividad, por ejemplo la construcción de caminos, presas, obras necesarias para la explotación del petróleo, construcción de plantas de extracción de gas natural, etcétera, precisamente en dichas necesidades radica la importancia de los contratos de obra pública.

De igual importancia resulta el hecho de que en un país como el nuestro en el que la economía se encuentra fuertemente golpeada por los hechos políticos, sociales e indudablemente económicos, los recursos financieros no abundan, por el contrario, se encuentran sensiblemente limitados. Ante tal situación el Estado se ve obligado a buscar medios de financiamiento a través de los cuales puedan obtenerse los recursos que

finalmente puedan ser aplicados en razón de la consecución de los fines del Estado. Ejemplo de tales mecanismos de financiamiento lo constituyen los Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto (PIDIREGAS) a los que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas ha denominado Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, que tienen como objeto allegar a las empresas del Estado en el sector energético, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, de los recursos que precisan para incrementar su infraestructura como base para un aumento en su producción y consecuentemente de sus utilidades.

Ahora bien, un contrato tradicional de obra pública requiere de requisitos presupuestarios tales que año con año, las partidas aplicables en virtud de tales contratos deben ser autorizadas y igualmente existentes, atendiendo por supuesto, entre otras disposiciones a lo establecido por el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Sin embargo, en el caso de los PIDIREGAS, precisamente por tratarse de mecanismos de financiamiento sus requisitos presupuestarios no cumplen con las características y exigencias de los de los contratos tradicionales de obra pública, y desde su creación, durante la administración de Ernesto Zedillo, el manejo y empleo de los PIDIREGAS ha sido excesivo, provocando un endeudamiento que pronto llegará a niveles insostenibles para los mexicanos.

En virtud de lo anterior y en vista de la satisfacción del interés público es necesario que la contratación y ejecución de *prestaciones* quede subordinada a normas que salvaguarden las atribuciones del Estado, pero esencialmente, salvaguarden los intereses e integridad de los mexicanos.

Ahora bien, para realizar la investigación fue necesario *delimitar el tema* de modo tal que tenemos que el estudio de los contratos administrativos queda circunscrito al Derecho Administrativo, haciendo especial referencia a la diferencia con el acto administrativo y sus características, asimismo el tema de los PIDIREGAS o Proyectos de Inversión Productiva de Largo Plazo queda circunscrito al Derecho Administrativo, sin embargo, este tema debe advertirse desde el Derecho Presupuestario, en razón del estudio de las Finanzas Públicas de nuestro país.

Son contratos administrativos: contratos de adquisición de bienes muebles, de arrendamiento de bienes muebles, de servicios relativos a bienes muebles y, por supuesto, los contratos de obra pública. Asimismo los contratos de empréstito, tanto interno como externo, otorgados con particulares, con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales; de consultoría, celebrados con personas físicas y morales; de riesgo; de subsidio; de juego; de concesión y dentro de éstos, los de minería, aguas, servicios públicos, y finalmente los de función pública

Ahora bien, nuestra investigación se centró en estudiar el contrato de obras públicas por considerarlo uno de los contratos más celebrados por la Administración Pública, así como por su importancia en materia económica presupuestal, pues las cantidades que se gastan en razón de ellos son, por lo regular, elevadas. Además de lo anterior, considero que es a través del contrato de obra pública que se pretenden satisfacer, aun cuando sea de manera indirecta, las necesidades de la sociedad; se supone realizado en beneficio directo de esta última.

Al respecto, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, establece en su artículo 3° que:

Para los efectos de esta ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

- I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- II. Los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;
- III. Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología.
- IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo;
- V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;
- VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;
- VII. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que contraten, y
- VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Es en relación con estas obras públicas y los servicios relacionados con ellas, regulados por el artículo 4 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que realicé mi investigación.

Sin embargo, y aun cuando el tema del contrato de obra pública es por sí mismo apasionante, también hemos estudiado los Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo o PIDIREGAS (Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto) con la finalidad de lograr un comparativo real entre dichas formas de gestión de la obra pública en México, para que finalmente el lector pueda vislumbrar que los proyectos señalados constituyen una grave fuente de endeudamiento para los mexicanos debido a su excesivo y defectuoso empleo, así como las irregularidad y deficiencia de los ordenamientos que los rigen y que, por tanto, los contratos tradicionales constituyen la mejor forma de gestión de la obra

pública en nuestro país conjuntamente con la creación de nuevos mecanismos a través de los cuales el Estado gestione y obtenga el financiamiento que permita a través de un endeudamiento sostenible un verdadero desarrollo de la infraestructura del país.

Así pues, delimitado el tema nos vimos en la necesaria obligación de *definir el tema* central de nuestra investigación y como referimos en párrafos anteriores, la celebración de contratos administrativos es esencial para la consecución de las metas y fines que conlleva la actividad estadual. Sin embargo, con el fin de realizar un estudio realmente significativo, enfocamos el análisis de la figura de los contratos administrativos a uno sólo de ellos, el contrato de obra pública, regulado por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, pues consideramos, que ante la realidad que enfrenta nuestro país en lo que a la materia de obra pública se refiere, es necesario aportar soluciones. Al referirme a *la realidad* que esta materia enfrenta quiero hacer alusión a la enorme cantidad de obras inconclusas que se supone debieran beneficiar a la sociedad mexicana, al respecto, en mi opinión, este problema deriva de la falta de planeación presupuestaria y la mala organización administrativa, así como el uso de mecanismos de financiamiento mal implantados como son los PIDIREGAS que han llevado la situación de la obra pública en el sector energético a un grado verdaderamente preocupante.

En este estudio se abordará el origen del problema, sus consecuencias y probables soluciones. Para dar cumplimiento a lo anterior haré un breve estudio de los contratos administrativos, sus elementos, características y su procedimiento considerando las siguientes etapas:

- a) Elaboración de las bases de licitación
- b) Convocatoria

- c) Junta de Aclaraciones
- d) Elaboración y entrega de la proposición u oferta
- e) Apertura de proposiciones
  - i. Etapa Técnica
  - ii. Etapa Económica
- f) Emisión de Fallo
- g) Adjudicación
- h) Formalización
- i) Ejecución
- j) Entrega de la obra

Igualmente, hemos estudiado el origen, características y principales problemas de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, conocidos como PIDIREGAS, como otra forma de contratación y de gestión de la obra pública en México, que es utilizada por las empresas paraestatales del sector energético de nuestro país, es decir por Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

Al final podrá observarse claramente que la gestión en la obra pública en México no ha sido la adecuada y en consecuencia ha ocasionado graves problemas de índole económica, política y, por supuesto, social. Se ha ido abandonando la forma clásica de autorizar las partidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación en torno a los recursos que se destinan a las obras públicas, es decir, se ha abandonado la forma de autorizar recursos verdaderos y existentes y, en contraste, se ha empleado desmedidamente el

financiamiento a través de PIDIREGAS, dichos endeudamientos en que el gobierno ha incurrido para financiar las obras públicas tendientes a mejorar e incrementar la infraestructura básica en nuestro país, han sido llevados al límite, y hoy en día se corre el peligro de privatizar el sector energético de nuestro país, o bien, castigar a los mexicanos con la obligación de cubrir pasivos similares a los del IPAB-FOBAPROA, pero traducidos en un fondo de rescate energético, como únicas formas de saldar los saldos por financiamiento, esto con las consecuencias económicas, políticas y, sobre todo, sociales que trae consigo.

Ahora bien, tomando en consideración los cambios que durante las últimas dos décadas han sufrido las leyes reguladoras del contrato de obras públicas, es decir, creación y reformas las siguientes disposiciones normativas:

- a. Ley de Obras Públicas de 1980,
- b. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente de 1994 a 1999 y
- c. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas vigente desde el 4 de enero de 2000.
- d. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- e. Ley General de Deuda
- f. Presupuesto de Egresos de la Federación

Resulta de total interés que se estudien las características del contrato de obra pública tradicional, que actualmente es empleado por la administración pública, y las ventajas que ofrece ante la gestión de obra pública que se realiza a través de PIDIREGAS como forma de financiamiento para el incremento de infraestructura básica que ha llevado a una grave endeudamiento y con ello las consecuencias citadas en líneas anteriores.

Derivado de lo anterior, la hipótesis a demostrar a través de la presente investigación fue la siguiente:

Los Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo o también conocidos como PIDIREGAS <<Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto>> son mecanismos de financiamiento a través de los cuales se debería incrementar y mejorar la infraestructura básica de nuestro país. Las deficiencias y limitaciones en cuanto a la regulación que los rige han ocasionado un empleo deficiente e indiscriminado de ellos que ocasiona graves problemas y perjuicios para los mexicanos como un elevado grado de endeudamiento y falta de continuidad y conclusión de las obras que a través de ellos se pretenden realizar. Consecuentemente, deben buscarse mejores mecanismos de financiamiento, y en la medida de lo posible, reducirlos para dar paso al empleo de los contratos tradicionales de obra pública en los cuales los procedimientos de contratación cuentan con un mayor grado de confiabilidad y los recursos presupuestarios son reales y existentes, ello con el fin de que se realicen obras completas y funcionales tendientes a satisfacer las necesidades generales de la colectividad.

Como *objetivo general* de esta investigación nos planteamos demostrar que el contrato tradicional de obra pública constituye la mejor estrategia de realización de obras públicas en nuestro país a través de la aplicación de recursos presupuestales reales, excepcionalmente y bajo circunstancias demostradas de necesidad pueden utilizarse mecanismos de financiamiento, pero invariablemente, éstos deben contar con una regulación precisa que garantice la transparencia en su contratación, su buen funcionamiento y minimice los riesgos y perjuicios para los mexicanos.

Adicionalmente, nos planteamos los siguientes *objetivos específicos*:

- Establecer una comparación técnica de los contratos tradicionales de obra pública y los PIDIREGAS, a fin de demostrar la idoneidad de los primeros como la mejor opción para realizar obras públicas en nuestro país.
- Demostrar que el uso indiscriminado de los PIDIREGAS ha llevado a un grado de endeudamiento tal que, de no recibir atención urgente se verá reflejado en un pesado lastre para la sociedad mexicana que tendrá que cubrir a través de un fondo de



rescate del sector energético cuyas proporciones rebasen, por mucho, las dimensiones del FOBAPROA-IPAB, como única vía para el rescate de la industria petrolera y eléctrica.

- Demostrar que la utilización de los PIDIREGAS es una estrategia encubierta tendiente a la privatización del sector energético en nuestro país.
- Proponer la sustitución del financiamiento de obra pública a través de PIDIREGAS, por mecanismos de financiamiento que no pongan en riesgo las finanzas públicas mexicanas y que su utilización se encuentre justificada por la satisfacción de necesidades colectivas que no puedan ser cubiertas de ninguna otra forma.

Como apoyo a las ideas referidas en los puntos anteriores y a modo de establecer un *marco teórico conceptual* debemos tomar en consideración las siguientes opiniones:

Con relación a la naturaleza de los contratos administrativos, Gabino Fraga ha opinado que podría pensarse que los contratos administrativos tienen una naturaleza peculiar en razón de que en ellos una de las partes contratantes es el Estado, y como es sabido, la competencia del Estado no se rige por las leyes civiles sino por disposiciones constitucionales y, precisamente, administrativas. Precisamente estas leyes delimitan los objetos materia de contratación. Sin embargo, el mismo Fraga afirma que la especialidad de la ley que rige la competencia de la Administración y de sus agentes, los requisitos y solemnidades, así como el objeto de los diversos bienes o servicios que la Administración pueda contratar, no bastan por sí solos para impedir que el contrato celebrado con esas características quede sustraído del régimen contractual del derecho civil. Lo verdaderamente importante para conservar la naturaleza civil del acto es que los efectos que produce, la regulación de los derechos y obligaciones que origine la interpretación de sus

cláusulas queden subordinadas a los preceptos comunes al régimen contractual del derecho civil.<sup>1</sup>

Así pues, el hecho de que el Estado intervenga en los contratos administrativos no es determinante en la discusión acerca de la naturaleza de los mismos.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz en el prólogo de su obra Derecho Administrativo Contratos, considera que una adecuada regulación jurídica de los procedimientos de preparación, adjudicación, ejecución y control de los contratos administrativos, a la que se añada la estricta observancia de la normativa correspondiente, será un robusto dique para contener la corrupción en esta área; el estudio y la investigación de las diferentes alternativas y opciones posibles de los respectivos mecanismos y procedimientos redundará en el perfeccionamiento de los correspondientes ordenamientos jurídicos, así como una mejor aplicación de los mismos; de ahí la trascendencia de su investigación y la importancia de la misma dentro del derecho administrativo.<sup>2</sup>

Además de los autores citados en líneas anteriores, apoyaré mi investigación en las ideas y conceptos de otros doctrinarios como: Recaredo Fernández de Velasco, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Jorge Fernández Ruiz, Miguel Acosta Romero, entre otros.

Con respecto a los PIDIREGAS la investigación estará respaldada por los diversos análisis de las condiciones de la situación financiera de México y de estudios de la utilización de dichos mecanismos de financiamiento y su repercusión en la situación financiera de nuestro país.

A manera de *marco teórico referencial* deben tomarse en consideración los siguientes ordenamientos:

---

<sup>1</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México: 1999<sup>39</sup>. p. 396.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000.p. X.

- Artículo 134 Constitucional.
- Código Fiscal de la Federación (artículo 32-D) del 31 de diciembre de 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, del 30 de diciembre de 2002.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley de Planeación
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del 20 de agosto de 2001.
- Jurisprudencia aplicable.

Finalmente, debemos dejar claros los *métodos* y las *técnicas* que fueron utilizadas en esta investigación, así como establecer de forma precisa el *tipo de tesis* que constituye este trabajo.

Esencialmente se utilizaron los siguientes *métodos*:

1. Deductivo, es decir, se plantearon problemas generales y se obtuvieron datos concretos y específicos de dichos problemas.
2. Inductivo, a través del cual se presentaron los aspectos particulares del problema para tener un fiel acercamiento a los aspectos más generales.
3. En combinación con dichos métodos, utilizamos también el método sistemático a fin de lograr ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes, constituidos por cada uno de los capítulos, pero atendiendo a la jerarquía de los datos consignados. A través de la utilización de este método pretendimos lograr establecer relaciones claras y dependencias recíprocas entre los distintos elementos que componen este trabajo.
4. Además. Utilizamos el método analógico o comparativo con el fin particular de establecer las relaciones de analogía que existen entre las formas de gestión de la obra pública en México.

En cuanto a las *técnicas* utilizadas en la elaboración del presente trabajo de investigación, se observó la siguiente:

1. Técnica Jurídica de Investigación Documental, dentro de ésta observamos:
  - a. Técnica de Investigación Bibliográfica
  - b. Técnica de Investigación Hemerográfica
  - c. Técnica de Investigación Legislativa

Es así que el presente trabajo de investigación constituye una tesis profesional de tipo jurídico-descriptiva, en virtud de que se observó el problema planteado desde sus diversos aspectos, estableciendo relaciones y niveles que proyectaron el funcionamiento de las instituciones jurídicas tratadas.