

## **CAPÍTULO SEGUNDO. CONTRATO DE OBRA PÚBLICA**

### **A. ANTECEDENTES DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO**

Indudablemente en nuestro país los antecedentes más remotos de los contratos los encontramos en la época prehispánica, específicamente en relación con las obras públicas, en virtud de que como consecuencia de la obediencia a un régimen teocrático la obra pública estaba dirigida, en buena parte, al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de aquellas sociedades.

A pesar de lo anterior, José Pedro López Elías considera que la primera licitación que como tal se celebró en nuestro país, se efectuó en 1767, con la ejecución de la obra pública del desagüe de la ciudad de México<sup>1</sup>. Ahora bien, no debemos olvidar que la influencia española en los actos jurídicos que se celebraban en nuestro país en la época de la colonia era notoria, por lo que aun durante los primeros años del México independiente los contratos se regían por los ordenamientos jurídicos hispanos vigentes en la época colonial.

Las primeras normas relativas a los contratos en nuestro país se dieron en torno de contratos del Estado que versaban sobre empréstitos públicos, entre dichos documentos normativos encontramos los siguientes:

- a. Decreto de 25 de junio de 1822. Referente a un préstamo de 25 a 30 millones, emitido por Agustín de Iturbide.
- b. Decreto del 1º de mayo de 1823, relativo a un empréstito de 8 millones. Emitido por el Congreso Constituyente después de que Iturbide fuera depuesto como emperador.

---

<sup>1</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México: 1999. p. 30.

- c. Decreto del 27 de agosto de 1823, referente a un empréstito por 20 millones, emitido por el Congreso de 1822-1823.
- d. Acta constitutiva de 1824, expedida por el Congreso Constituyente con la que se pretendía asegurar el federalismo.

Durante aquella época a pesar de que comenzaban a darse los casos en los que se utilizaba la licitación, el medio jurídico más utilizado fue la concesión, especialmente en la construcción de caminos, en relación con ello, el gobierno y el Congreso expedieron una serie de disposiciones relativas a la materia, por ejemplo:

- Decreto de 9 de octubre de 1826 por el que se autorizaba al gobierno para la apertura de los caminos de la República, constituyendo el primer documento normativo del México independiente por el cual se regulaba la obra pública y el régimen de peaje.
- Ley de 29 de marzo de 1834, que fuera publicada por bando el 3 de abril de 1834, con miras a impulsar la industria nacional, reiteró el otorgamiento de facultades al gobierno para contratar la apertura o mejora de caminos del país, a través del régimen de peaje.
- Ley del 11 de septiembre de 1827, sobre una junta de peajes en los caminos entonces existentes y que administraba el Consulado de México.
- Ley de 25 de marzo de 1835, que aclara la de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.

- Decreto de Santa Ana de 24 de septiembre de 1843 que da reglas generales sobre los caminos, constituyendo el primer intento de sistematización normativa relativa a vías de comunicación.
- La Constitución Política de 1857 en su artículo 72, fracción XXII, determinó que es facultad expresa del Congreso de la Unión: *Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos*, con lo que se abrió la posibilidad de contratación de obra pública relativa a vías generales de comunicación y la concesión de su explotación para recuperar el costo de inversión.
- Decreto de 17 de enero de 1868, sobre conservación de caminos, y penas que debían imponerse a los que los deterioraran.
- Ley de 16 de diciembre de 1881, sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos y su Reglamento de 1º de julio de 1883.

Ante el número elevado de disposiciones con respecto a las vías generales de comunicación, el gobierno tuvo la necesidad de decretar la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Ley de las Secretarías de Estado del 13 de mayo de 1891.

El 25 de abril de 1893, Porfirio Díaz, como presidente de nuestro país, publicó la Ley de la Renta Federal del Timbre que tuvo por objeto unificar la legislación relativa a diversos tributos. En tal ordenamiento se contempló el pago de un impuesto por concepto de avisos o anuncios de remate o almoneda, así como la exención del pago del impuesto a los contratos celebrados oficialmente entre autoridades o corporaciones oficiales. Es

conveniente señalar que durante el porfiriato los contratos de obras públicas respondían al sistema de *contratismo*, por el cual los adjudicatarios de las obras eran seleccionados arbitrariamente a capricho del mandatario.<sup>2</sup>

A partir de la Constitución Política de 1917 encontramos el primer antecedente moderno de los contratos administrativos y la licitación pública. Fue en este año cuando la Constitución contempló por primera vez el artículo 134, que fue aprobado el 27 de enero de 1917, después de que en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza dicho precepto no figuraba y fue necesario que el Congreso Constituyente, a través de la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, presentara la propuesta de adición de dicho artículo y tras una breve discusión fue aprobado con el texto siguiente:

Artículo 134. 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

Como puede observarse este precepto sólo contemplaba los contratos de obras públicas y permaneció, prácticamente sin modificación hasta el 27 de diciembre de 1982, cuando el artículo 134 constitucional fue reformado, elevando a rango constitucional la licitación pública, quedando como sigue:

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

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

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p 113

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, 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.

Desde 1917 hasta la fecha el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo han emitido diversas disposiciones de aplicación a los contratos administrativos, entre ellas destacan:

1. Ley de las Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917. En la que se establecía que la secretaría encargada de la ejecución de las obras materiales de las secretarías, departamentos y el general del gobierno federal sería la Secretaría de Comunicaciones.
2. Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación del 1º de marzo de 1926. En la que se otorgaban facultades a la Contraloría para vigilar los contratos celebrados por el gobierno.
3. Reglamento que establece la intervención de la Contraloría en materia de contratos y compras, del 15 de julio de 1926.
4. Ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 31 de diciembre de 1935 por la que se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958 que establecía la separación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creando dos secretarías: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, que tendría a su cargo el establecimiento de las bases y normas para contratar las obras públicas.

6. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, del 4 de enero de 1966.  
Que hacía referencia únicamente a los contratos de obras públicas y estableció como obligatoria la inscripción en el Padrón de Contratistas. Y en su artículo 14 señalaba que la Secretaría del Patrimonio Nacional vigilaría la contratación y la ejecución de las obras, así como la celebración de subastas para adjudicar los contratos que llevaran a cabo las dependencias, a fin de que se ajustaran a las bases, normas generales y criterios para la integración de precios unitarios.
7. Bases y Normas Generales para la Construcción y Ejecución de Obras Públicas, del 28 de enero de 1970 y del 3 de septiembre de 1974.
8. Ley de Obras Públicas, de 30 de diciembre de 1980, en la que por primera vez, en nuestra legislación se empleó el término *licitación pública*, pues en el artículo 30 se señalaba que “los contratos de obra pública se adjudicarían o llevarían a cabo, a través de licitaciones públicas”. A partir de dicho momento para las adquisiciones se hablaba de *concurso*, en tanto que, para las obras públicas se hablaba de *licitaciones públicas*.
9. Reglamento de la Ley de Obras Públicas, de 11 de septiembre de 1981.
10. Reglas Generales para la Construcción y Ejecución de las Obras Públicas, del 18 de octubre de 1982.
11. Reforma constitucional del artículo 134, de fecha 27 de diciembre de 1982.
12. Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, del 6 de julio de 1983.

13. Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas, del 30 de enero de 1984.
14. Reglamento de la Ley de Obras Públicas, del 13 de febrero de 1985.
15. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, vigente a partir del 1º de enero de 1994, a la par de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A pesar de que unificaba dos ordenamientos que guardaban una estrecha relación, dicha unificación no fue del todo satisfactoria.

## **B. LEGISLACIÓN ACTUAL**

El 4 de enero de 2000 fue publicada la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que rige actualmente la materia de Obras Públicas en México.

Se trata de un ordenamiento que separado, nuevamente de las disposiciones relativas a las adquisiciones, formado por 91 artículos dividida en ocho títulos que son los siguientes:

<b>TÍTULO</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>ARTÍCULOS</b>
PRIMERO	DISPOSICIONES GENERALES	1 AL 16
SEGUNDO	D E LA PLANEACIÓN, D E LA EJECUCIÓN Y	17 AL 26

	P R O G R A M A C I Ó N P R E S U P U E S T A C I Ó N	
TERCERO	D E L O S P R O C E D I M I E N T O S D E C O N T R A T A C I Ó N	27 AL 44
CUARTO	D E L O S C O N T R A T O S	45 AL 69
QUINTO	D E L A A D M I N I S T R A C I Ó N D I R E C T A	70 AL 73
SEXTO	D E L A I N F O R M A C I Ó N Y V E R I F I C A C I Ó N	74 AL 76
SÉPTIMO	D E L A S I N F R A C C I O N E S Y S A N C I O N E S	77 AL 82
OCTAVO	D E L A S I N C O N F O R M I D A D E S Y D E L P R O C E D I M I E N T O D E C O N C I L I A C I Ó N	83 AL 91

En el texto de esta ley destacan aspectos tales como la posibilidad de incluir una cláusula arbitral, de forma excepcional en los contratos, mientras que por regla general se entiende que las controversias que deriven con motivo de la interpretación y aplicación de la ley serán dirimidas ante los Tribunales Federales.

Establece que las licitaciones públicas podrán ser nacionales o internacionales.

Se detallan las formalidades que deben seguir el procedimiento de selección del contratista, así como el procedimiento de contratación.

Dentro de la legislación mexicana diversos ordenamientos son aplicables en materia de Obras Públicas, de entre ellos destacan, según consta en la página de Internet de Compranet,<sup>3</sup> los siguientes documentos normativos:

1. Artículo 134 Constitucional.

<sup>3</sup> Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal. Normatividad de Obras Públicas en <http://www.secodam.gob.mx/unaopspf/dgaop/normaop.htm>



2. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del 20 de agosto de 2001.
3. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, del 30 de diciembre de 2002.
4. Resolución Miscelánea Fiscal para 2002 y sus anexos 1.4 y 14 (Regla 2.1.12) del 30 de mayo de 2002.
5. Acuerdo que establece las Disposiciones de Ahorro en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2002, del 28 de febrero de 2002.
6. Reglas para la aplicación de las reservas de compras del sector público establecidas en el TLCAN del 6 de octubre de 2000.
7. Acuerdo para el uso de medios electrónicos en el envío de propuestas de las licitaciones públicas de la Administración Pública Federal e Inconformidades, de 9 de agosto de 2000.
8. Acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente de sus obligaciones fiscales.
9. Código Fiscal de la Federación (artículo 32-D) del 31 de diciembre de 1998.
10. Acuerdo para el envío de información y acreditamiento de personalidad, del 11 de abril de 1997.

### **C. CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA**

Como obra pública podemos entender, de acuerdo a Serra Rojas la 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 cualquier finalidad de beneficio general.<sup>4</sup>

Ahora bien, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que como obra pública debe entenderse:

Artículo 3. 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 bienes 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, geotécnica [sic], 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 encuentren 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 se contraten, y

VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

---

<sup>4</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. México: 2001. p. 662.

En la redacción de este artículo el legislador olvidó señalar que las obras deben destinarse a un propósito de interés público o beneficio general, y por supuesto que deben ser realizadas por el Estado o a su nombre, como bien ha señalado Serra Rojas, y deben ser relativas a la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o situación de un inmueble.

Ahora bien, no debemos dejar de lado el concepto de servicios relacionados con las obras públicas, al efecto es conveniente señalar el concepto que la propia ley de la materia señala, a saber:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Asimismo, quedan comprendidos dentro de los servicios relacionados con las obras públicas los siguientes conceptos:

I. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

II. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

III. Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotécnica [sic], geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito;

IV. Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones;

V. Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotécnica [sic], de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente;

VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley;

VII. Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley;

VIII. Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble;

IX. Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y

X. Todos aquéllos de naturaleza análoga.

De acuerdo a lo establecido por este artículo, la obra debe ser estudiada desde de forma seria y profesional desde que es concebida, para ello, la dependencia o entidad puede valerse de la contratación de los servicios que al efecto señala el precepto.

#### **D. CLASIFICACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA**

Existen diversos criterios de clasificación de la obra pública, sin embargo, para efectos de este trabajo únicamente señalaremos los más importantes:

##### **1. Atendiendo a las fases de su realización.**

Según este criterio la obra pública puede clasificarse en obra pública en preparación, la obra pública en proceso y la obra pública concluida o terminada. La obra pública terminada puede ser objeto de nuevas obras públicas que tengan por objeto su reparación, modificación, mantenimiento o reconstrucción, de lo cual deriva otra clasificación de las obras públicas, es decir, habrá obras públicas originales y derivadas.

## **2. En razón de su finalidad.**

Este criterio teleológico establece que, en virtud de las actividades del Estado a las que sean destinadas las obras públicas éstas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a. Las destinadas al asiento o ejercicio de una función pública, entendiendo como tal la actividad esencial del Estado contemporáneo, que tiene como fundamento la idea de soberanía. Estas obras tienen por objeto satisfacer necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública, y en general de los entes públicos.
- b. Las destinadas para servir de infraestructura en los servicios públicos, entendidos éstos como actividades técnicas dedicadas a satisfacer necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante de derecho privado. Como ejemplos de estas obras podemos señalar las carreteras, los hospitales, las escuelas, plantas generadoras y redes distribuidoras de electricidad.
- c. Las destinadas a la gestión o infraestructura económica a cargo del Estado, como la instalación de islas artificiales para la explotación de hidrocarburos, o las obras dedicadas al desarrollo de la infraestructura agraria. De acuerdo a éste criterio las obras públicas que derivan de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo o PIDIREGAS, pueden ubicarse en esta clasificación.

## **3. En atención a quien compete su contratación o ejecución**

De acuerdo con este criterio la obra pública se puede agrupar en la atribuida a la administración pública centralizada y en la de la competencia de la administración pública paraestatal.

#### **a. Competencia de la administración pública centralizada**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos da la pauta para determinar cuáles son las obras públicas de competencia de la administración pública centralizada en virtud de lo siguiente:

##### Artículo 29

A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

##### Artículo 30

A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;

(...)

XIV.- Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;

##### Artículo 32 Bis

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

(...)

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

(...)

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

(...)

#### Artículo 36

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

VII.- Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

(...)

XVIII.- Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

(...)

XXI.- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;

XXII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

XXIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

#### Artículo 37

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

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

### **b. Competencia de la administración pública descentralizada**

En esta clasificación encontramos la obra pública encomendada a Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados subsidiarios, a la Comisión Federal de Electricidad, a Luz y Fuerza del Centro, al Instituto Mexicano del Seguro Social, y al Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Si atendiéramos a este criterio de clasificación, en este tipo de obras tendríamos que clasificar aquellas que se realizan a través de PIDIREGAS.

#### **4. Por la índole de los trabajos a realizar.**

De acuerdo a este criterio las obras pueden ser:

- a. De construcción, abarcando la ampliación, adecuación, remodelación y modificación.
- b. De instalación, incluye la de islas artificiales y plataformas utilizadas en la explotación de recursos naturales, así como la de bienes muebles que deban incorporarse o adherirse a un inmueble.
- c. De conservación, entendiéndose incluidas la reparación, restauración y mantenimiento de inmuebles y de los muebles incorporados o adheridos a ellos.
- d. De demolición.
- e. De exploración, geotecnia (la ley incurre en el error ortográfico de hablar de geotécnia), localización y perforación.
- f. De mejoramiento del suelo, del subsuelo, desmontes e infraestructura agropecuaria.



- g. De proyectos integrales o llave en mano, que son aquellos que incluyen desde su diseño hasta su terminación y en algunos casos, la transferencia de tecnología.

## **5. Por el carácter de las obras.**

En virtud de este criterio las obras pueden ser militares y civiles.

## **E. FORMAS DE GESTIÓN DE LA OBRA PÚBLICA**

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en su artículo 27 sólo reconoce, expresamente, dos formas de gestión de la obra pública, a saber: mediante contrato o por administración directa de la propia administración pública, sin embargo, existen otras formas de gestión posibles, como los llamados PIDIREGAS (Proyectos de Inversión Diferida con Registro al Gasto) también llamados proyectos extrapresupuestales de inversión, la concesión de obra pública, o a través de un contrato de comodato.

- 1. Obra pública mediante contrato de obra pública.** Esta forma de gestión implica, por supuesto, la celebración del contrato administrativo por antonomasia<sup>5</sup>, es decir el contrato de obra pública. Este contrato generalmente es celebrado cuando las dependencias o entidades demandan el uso de tecnología y personal especializado para la realización de las obras.
- 2. Obra Pública por Administración Directa.** Esta forma de gestión generalmente es utilizada cuando las obras de escasa cuantía y no requieren de equipo y personal

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 228

especializados, como puede ser el mantenimiento de caminos, donde las dependencias pueden hacer uso de su propia maquinaria y personal, sin perjuicio de que puedan contratar externamente el acarreo de materiales que no pueda realizar con sus propios activos.

- 3. Obra Pública mediante PIDIREGAS.** Son los proyectos de inversión diferida con registro al gasto, por medio de los cuales el Estado recibe financiamiento de empresas nacionales o extranjeras para la realización de obras, generalmente identificadas con proyectos prioritarios, estos proyectos se encuentran reconocidos por el artículo 1° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Esta forma de gestión de la obra pública será analizada en el capítulo siguiente a fin de lograr establecer una comparativa con los contratos de obra pública y determinar cuál de las dos formas de gestión es la más conveniente para su puesta en práctica por parte de las paraestatales del Gobierno Federal.
- 4. Obra Pública mediante concesión.** A través de esta forma de gestión la administración pública entrega a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere durante un plazo determinado la explotación de la misma a efecto de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados y obtenga, además una utilidad. En estricto derecho se trata de un contrato de obra pública en el que paralelamente se otorga la concesión de un bien de dominio público.
- 5. Obra Pública mediante contrato de comodato.** Con esta forma de gestión la administración pública entrega a un particular comodatario, por un plazo

razonablemente determinado, un predio bajo su dominio para destinarlo a obras cuya explotación permita al comodatario recuperar el costo de su inversión en construcción, mantenimiento, e intereses, y en su caso, de una utilidad; al término del contrato la dependencia o entidad asume la administración y explotación de la obra. Este contrato también deriva de una licitación pública y, por no requerir de inversión pública, a criterio de Jorge Fernández Ruiz, puede resultar una opción viable para la realización de obras públicas en municipios de escasos recursos.<sup>6</sup>

## **F. REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA**

Previo a la ejecución de la obra pública deben satisfacerse determinados requisitos, de entre los que destacan:

### **1. Requisitos de Planeación**

- d. De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la obra pública debe ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas y paraestatales de que se trate.
- e. Otro requisito que debe cumplirse antes de ejecutar la obra pública es revisar que en los archivos de las dependencias o en la coordinación del sector

---

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 234

correspondiente existan estudios o proyectos de la materia de que se trate, para que si existen se compruebe que los mismo satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, pues de ser así, no procederá la contratación, sino únicamente de los trabajos necesarios para su adecuación, actualización o complemento, esto en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

## **2. Requisitos ambientales**

De acuerdo al artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las dependencias y entidades están obligadas a considerar los efectos que la ejecución de las obras puedan causar sobre el medio ambiente con sustento en la evaluación de impacto ambiental prevista por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; además los proyectos deben incluir las obras necesarias para que se preserven o sean restituidas en forma equivalente las condiciones ambientales, cuando éstas pudieran sufrir algún deterioro. A efecto de dar cumplimiento a estos requisitos se da intervención a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y a las dependencias que tengan atribuciones en la materia.

## **3. Requisitos Presupuestales**

Para la realización de la obra pública resulta evidentemente indispensable que se cuenten con los recursos económicos suficientes establecidos en el rubro presupuestal que corresponda. Ello tiene sustento en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos que dispone que no debe efectuarse pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto.

#### **G. FORMACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. APLICACIÓN DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.**

El contrato administrativo, como ha quedado establecido en páginas anteriores se forma a partir de la concurrencia de voluntades, la de la Administración, por una parte, y la del contratista por otra. Así pues, la formación de la voluntad de la administración recorre una serie de etapas que se llevan a cabo por diferentes órganos. Por ello la selección del contratista está sujeta a las normas que instauran distintos procedimientos especiales y destinados a tales fines.

Ya en el capítulo primero de este trabajo hemos dejado claro que la contratación administrativa es una de las formas jurídicas de la función administrativa, por ello en su preparación y ejecución se aplica su régimen jurídico. De acuerdo a Roberto Dromi, en el régimen jurídico de dicha función, encontramos, como principio, el procedimiento administrativo, es decir, las reglas que rigen la intervención de los administrados interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. De forma tal, que el procedimiento de contratación administrativa es un procedimiento administrativo especial.<sup>7</sup>

Ahora bien, no debemos confundir el procedimiento de formación de la voluntad contractual con el procedimiento por el cual se conjuga la voluntad de la Administración y la voluntad del contratista, para ello al primer procedimiento lo estudiaremos como el

---

<sup>7</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires: 1997<sup>6</sup>. p. 337.

procedimiento precontractual o de formación o preparación del contrato, y al segundo como procedimiento contractual o de ejecución.

### **1. Procedimiento de Preparación o Formación del Contrato Administrativo**

Las etapas que constituyen este procedimiento sustancialmente adquieren la forma de acto, reglamento, hecho o simple acto administrativo, es decir, son las formas por las cuales se exterioriza toda la actividad administrativa del Estado.

En este procedimiento de formación de la voluntad contractual se da una comunicación entre los futuros contratantes exteriorizada por manifestaciones de voluntad de las partes tendientes a la celebración de un futuro contrato. A pesar de que dichas manifestaciones de voluntad no pueden ser calificadas como contractuales, generan una relación jurídica, es decir, un vínculo jurídico que produce efectos recíprocos.

De dicha relación jurídica entre los futuros contratantes deriva una responsabilidad precontractual en virtud de la cual el oferente tiene derecho a ser resarcido de los perjuicios que deriven de un comportamiento antijurídico por parte del licitante, en virtud de que el precontratista no originó el vicio.

Es importante señalar también que, cuando la ley señala que el procedimiento preliminar a la celebración del contrato es obligatorio, debe efectivamente realizarse, pues de lo contrario, si celebrara el contrato, éste adolecería de una nulidad absoluta.

De acuerdo a Jorge Fernández Ruiz, en México la etapa preliminar tiende a orientar la celebración de los contratos administrativos y su consiguiente aplicación de recursos económicos, de acuerdo con los fines, objetivos y metas predeterminados por el Estado en

el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar –como establece el artículo 25 constitucional- un desarrollo integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, propicie el sano ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; por todo lo cual, esta etapa preliminar incluye las actividades de planeación, programación y presupuestación de los contratos del sector público.<sup>8</sup>

A nivel federal en el procedimiento de contratación participan los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Los artículos constitucionales 25, 26, 73 fracciones VII, VIII, XXIX-D, XXIX-E y XXX-, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90, 100, 126 y 134.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Presupuesto Federal de Egresos
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 167.

### **a. Procedimientos de selección del contratista.**

En nuestro ordenamiento jurídico podemos encontrar dos formas básicas para seleccionar al contratista, una de ellas es la adjudicación directa o sistema de libre elección y la otra a través de un régimen de competencia o sistemas de restricción.

#### **I) Sistema de Adjudicación Directa o Libre Elección.**

En este sistema se designa al contratista sin mayor preámbulo, es decir, los órganos administrativos ejercen la facultad con la que cuentan para elegir en forma directa y discrecional, a la persona o la institución con la que va a contratar sin sujetarse a procedimiento especial alguno. Generalmente esto ocurre en los contratos de montos pequeños o en aquellos donde sólo hay un posible contratista, lo mismo sucede en los contratos celebrados a causa de un desastre o de alteración del orden social. Dentro de estos contratos Jorge Fernández Ruiz señala también los contratos de prestación de servicios cuando son prestados por un ente público, sin embargo, nosotros diferimos de tal aseveración en virtud de que consideramos que estos últimos no son propiamente contratos sino actos unión, pues no existen voluntades opuestas ni contradictorias, tratándose, pues, de un acto complejo y plurilateral, más no contractual.<sup>9</sup>

José Pedro López-Elías dice que doctrinalmente, este sistema constituye la regla general de la actividad contractual de la administración pública, pues los sistemas que restringen la elección del contratista, sólo operan excepcionalmente, es decir, cuando una

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 168.



norma jurídica así lo establece, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de forma directa y discrecional seleccione al contratista.<sup>10</sup>

Ahora bien, el hecho de que la administración pública cuente con un sistema de libre elección del contratista o de adjudicación directa no significa que no deba cumplir una serie de requisitos legales para que la contratación sea eficaz y legal, la libertad opera en cuanto la elección del contratista más no en cuanto a los requisitos que garantizan el debido cumplimiento de la actividad contractual. Entre esos requisitos sobresalen los que se refieren a la determinación de la necesidad de la contratación; los detalles técnicos y financieros; la aptitud personal y legal del contratista. Dichos requisitos deberán efectuarse de acuerdo a las normas jurídicas que rijan tales situaciones.

## **II) Sistema de Régimen de Competencia o de Restricciones**

La otra forma de selección que contempla nuestro ordenamiento jurídico es la que tiene como base un régimen de competencia en el que contienden diversos aspirantes en condiciones de igualdad, al responder a una convocatoria o licitación previa, es decir, la licitación. También se les llama sistemas de restricción porque la libertad de los órganos para seleccionar al contratista se limita, pues dicha selección debe realizarse con base en un procedimiento especial.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, pues sólo son obligatorios cuando la norma de la materia así lo establece, tal obligatoriedad debe ser obedecida pues, de no ser así, el incumplimiento trae como consecuencia la

---

<sup>10</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Número 4. México: 1999. p. 22

nulidad del contrato e inclusive responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hubieren participado en la irregularidad.

Esta otra forma de seleccionar al contratista recibe diversas denominaciones:

- A) Cuando se trata de seleccionar a un contratista comprador se habla de *subasta, remate o almoneda*;
- B) Cando se trata de escoger a un contratista vendedor se denomina *concurso*;
- C) Cando se escoge un contratista en un contrato de obra pública se opta por la palabra *licitación*, en sus diferentes tipos que pueden ser:
  - 1) Privada
  - 2) Pública

Sin embargo, cualquier denominación que se emplee para la selección del contratista, se está haciendo referencia a un concurso en el que contienden varios aspirantes a contratistas de un contrato de la administración.

En virtud de que este trabajo se refiere a los contratos de obra pública nosotros al referirnos al procedimiento de selección de contratista lo haremos denominándolo licitación, tal y como lo hace la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

### **1) Concepto de Licitación.**

En nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento por el cual se realiza la selección del contratista se denomina licitaciones, el artículo 134 constitucional hace clara referencia al mismo al decir:

Artículo 134.

(...)

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.**

Ahora bien, la licitación puede definirse como el procedimiento administrativo, que tiene por objeto la selección del contratista en los contratos administrativos, evaluando las condiciones técnicas y económicas, a efecto de determinar la idoneidad del sujeto elegido, verificando que ofrezca las condiciones más convenientes para el órgano que convoca. Hay dos tipos de licitación: la pública y la privada:

De acuerdo a Sayagués Laso:

La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto del pliego de condiciones.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Citado por LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. Aspectos de la Licitación Pública en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Número 4. México: 1999. p. 54.

Es momento de recordar que la licitación pública es un procedimiento previo al procedimiento de contratación y a pesar de que este no debe realizarse hasta que se ha concluido el primero, no podemos confundir a uno con el otro, pues se trata de institutos jurídicos independientes que se interrelacionan en virtud de que el procedimiento de contratación depende de forma directa de la conclusión del procedimiento de licitación.

#### **a) La Licitación Privada**

Esta forma de licitación difiere de la pública por el hecho de que la participación en el procedimiento está condicionada a la invitación de la administración. Al respecto debe señalarse y cuestionarse la amplia discrecionalidad con la que la administración decide cuáles serán los invitados a participar del procedimiento pues, se dejan fuera a múltiples personas (físicas y morales) que pudieran hacer propuestas técnicas y económicas verdaderamente viables. Sin embargo, en diversas ocasiones la posibilidad de celebrar una licitación privada obedece a montos o valores de las obras, servicios o bienes objeto de la contratación, así como el grado de especialización requerido de los contratistas. El artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas establece como procedimiento de contratación la invitación a cuando menos tres personas, es decir, la licitación privada o cerrada.

#### **b) La Licitación Pública.**

En palabras de José Pedro López-Elías, la licitación pública es un procedimiento administrativo que puede definirse así:

Es un mecanismo legal y técnico por medio del cual la administración investiga, o sea, trata de obtener las mejores condiciones de idoneidad, conveniencia y capacidad en la prestación de servicios públicos, en la realización de las adquisiciones y en la ejecución de las obras públicas. Permite una competencia libre e igual. La selección recaer en el licitador más idóneo y que ofrece la mayor ventaja. La licitación se compone de una serie de actos sucesivos, todos interligados y tendientes al mismo fin: la realización del contrato administrativo.

En la licitación pública pueden concurrir todas aquellas personas que, de acuerdo con la legislación vigente cumplan con las condiciones para presentarse.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, señala en su artículo 27 a la licitación pública como uno de los procedimientos de contratación y en posteriormente en el artículo 28 establece que los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se adjudicarán por regla general, a través de licitaciones públicas, 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. Derivado de lo anterior, podemos afirmar que en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, rige como regla general, la celebración de licitación pública.

## **I.- Principios de la Licitación Pública**

Jorge Fernández Ruiz señala que la licitación pública debe cumplir con los siguientes principios:<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 172.

- Concurrencia. No podemos dudar que la concurrencia de aspirantes a contratistas es indispensable para que pueda producirse el concurso o competencia esencial en la licitación.
- Competencia. Este principio presume además de la concurrencia de aspirantes a contratistas, que éstos ocurren en pugna a la licitación, es decir, que entre ellos no hay acuerdos que propicien el triunfo de alguno en particular o algún beneficio mayor a lo previsto para el que resulte seleccionado.
- Igualdad. Este principio establece el trato igual, sin distinciones a todos los contendientes aspirantes a contratistas, se trata de la observancia de la imparcialidad absoluta por parte de la administración en el proceso de licitación respectivo.
- Transparencia. La licitación debe desarrollarse en un procedimiento en el cual todos los participante se encuentren fehacientemente informados de las razones y causas por las que se convoca a concurso, así como las razones que respalden las resoluciones que recaigan al procedimiento en cada una de sus etapas.

## **II.- Etapas de la Licitación Pública**

Las etapas a través de las cuales se desarrolla la licitación pública son las siguientes:

#### A.- Elaboración de las bases de licitación.

Las bases de licitación también son conocidas como pliego de condiciones y tienen por objeto que la administración fije el objeto de la licitación, es decir, si versará sobre adquisiciones o arrendamiento de bienes o servicios, suministro de bienes o ejecución de obras. Asimismo, en las bases de licitación se determina el procedimiento de licitación y los patrones que regirán el contrato.

En relación al pliego de condiciones Serra Rojas señala que las condiciones que lo conforman pueden ser de tres tipos, a saber:

- 1.- El pliego de cláusulas y condiciones generales o pliego de las cláusulas administrativas generales.
- 2.- El pliego de prescripciones comunes, que son normas especiales del contrato.
- 3.- El pliego de prescripciones especiales, que son consideraciones sobre precios, calidad, sanciones y otras circunstancias.<sup>13</sup>

La preparación de las bases debe hacerse con anterioridad a la celebración del procedimiento de licitación y cumpliendo con el principio de igualdad, de modo tal que los requisitos y condiciones sean los mismos para todos los participantes.

La Ley de Obras Públicas señala en su artículo 33 que el contenido mínimo de las bases de licitación debe ser el siguiente:

Artículo 33. Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural

---

<sup>13</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. México: 2001. p. 650.

previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este período, y contendrán en lo aplicable como mínimo, lo siguiente:

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

II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;

III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;

IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago;

VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;

VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley;

IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;

X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación;

XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;

XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;

XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

XIV. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan;



XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del período comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;

XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;

XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes;

XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago;

XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto;

XXI. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley;

XXII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación, y

XXIII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, los que no deberán limitar la libre participación de éstos.

Para la participación, contratación o adjudicación en obras públicas o servicios relacionados con las mismas no se le podrá exigir al particular requisitos distintos a los señalados por esta Ley.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 35 del mismo ordenamiento, las bases de licitación pueden ser modificadas, siempre y cuando dichas modificaciones no tengan por objeto limitar el número de participantes o sustituir o variar los trabajos a los que se refiere la licitación, o agregar otros distintos; estableciendo como condición que con anticipación mínima de siete días naturales a la fecha establecida para la presentación y apertura de

proposiciones se publique un aviso en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, a fin de que los interesados concurren ante la institución responsable de la licitación para conocer con precisión la o las respectivas modificaciones. En cuanto a estas modificaciones, consideramos que la autoridad emisora de las bases debe abstenerse de realizar modificaciones a las bases de licitación que no resulten expresamente justificadas en virtud de que de lo contrario, los adquirentes de las bases se encontrarían ante una situación de incertidumbre, y quizá la autoridad ante un exceso de discrecionalidad, lo anterior derivado de la amplia posibilidad con la que cuenta la autoridad al establecer el citado artículo 35 que: *Las dependencias y entidades (...) podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación*, es precisamente el texto señalado en negritas, lo que llama nuestra atención, pues consideramos que es una puerta abierta a la discrecionalidad que lamentablemente en ocasiones resulta arbitraria.

Si las modificaciones derivan de las juntas de aclaraciones de bases que la ley prevé, la publicación a que se refiere el artículo 35 podrá omitirse en virtud de que dichas modificaciones se consideran parte integrante de las bases, siempre que con la misma anticipación señalada por tal precepto se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los adquirentes de las bases de licitación.

La autoridad convocante está obligada a entregar a los interesados la información mínima necesaria para formular sus propuestas, dicha información debe estar contenida en las bases de la licitación y puede complementarse con juntas de aclaraciones, y en el caso específico de la obra pública, mediante visitas al sitio de realización de las mismas.

B.- Convocatoria

Con respecto a la convocatoria para licitación pública la Ley de Obras Públicas señala que debe contener los siguientes elementos:

Artículo 31. Las convocatorias podrán referirse a una o más obras públicas o servicios relacionados con las mismas, y contendrán:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;
- III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, el cual será requisito para participar en la licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría;
- IV. La fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos;
- V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;
- VI. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;
- VII. La descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de los mismos;
- VIII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de esta Ley;
- XI. Determinación, en su caso, del porcentaje de contenido nacional, y
- XII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

Con respecto a la fracción IV de este artículo así como la fracción V del artículo 33 señalado en párrafos anteriores, coincidimos con Jorge Fernández Ruiz al considerar que el idioma para las licitaciones nacionales debiera ser únicamente el español, pues el texto de dichas fracciones no es claro y puede prestarse a confusiones por las cuales se argumentara que a pesar de tratarse de una licitación nacional, ésta fuera celebrada en un idioma distinto al español.<sup>14</sup>

En relación con la convocatoria debemos recalcar la importancia que en ella tiene la publicidad, por lo que debe ser anunciada por lo menos en el periódico, boletín u órgano de comunicación oficial respectivo y referirse a toda persona interesada. Esta obligación de hacer pública la convocatoria de la licitación pública es impuesta por el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo que dispone el artículo 32 de la Ley de obras y Servicios Relacionados con las Mismas, las convocatorias se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

#### C.- Elaboración y entrega de la proposición u oferta

Cuando los interesados en ser contratantes de la Administración pública mediante un contrato administrativo, satisfacen los requisitos establecidos en la normatividad vigente para serlo, y presentan su oferta debidamente requisitada en los términos de las convocatorias y de las bases de licitación respectiva, entonces se convierten en licitadores. Sin embargo, de acuerdo a l artículo 51 de la Ley de Obras Públicas y Servicios

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 179.

Relacionados con las Mismas, la autoridad convocante debe abstenerse de recibir propuestas de quienes por determinadas razones están impedidos para hacerlo:

Artículo 51. Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

III. Aquellos contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente un contrato dentro de un lapso de un año calendario contado a partir de la notificación de la rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante durante un año calendario contado a partir de la notificación de la rescisión;

IV. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Contraloría, en los términos del Título Séptimo de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;

V. Aquéllas que hayan sido declaradas en suspensión de pagos, estado de quiebra o sujetas a concurso de acreedores;

VI. Los licitantes que participen en un mismo procedimiento de contratación, que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común;

VII. Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente, hayan realizado o se encuentren realizando por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, el proyecto; trabajos de dirección, coordinación, supervisión y control de obra e instalaciones; laboratorio de análisis y control de calidad, geotecnia, mecánica de suelos y de resistencia de materiales; radiografías industriales; preparación de especificaciones de construcción; presupuesto de los trabajos; selección o aprobación de materiales, equipos y procesos, o la elaboración de cualquier otro documento vinculado con el procedimiento, en que se encuentran interesadas en participar;

VIII. Aquéllas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, pretendan ser contratadas para la elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean partes, y

IX. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de ley.

La entrega de proposiciones debe hacerse en dos sobres cerrados por separado, conteniendo uno de ellos la propuesta técnica y el otro la propuesta económica. Cuando además se entregue documentación distinta a las propuestas, a elección del licitante, puede entregarse dentro o fuera del sobre de la propuesta técnica.

Las propuestas pueden ser entregadas de forma conjunta por dos o más personas ya sean físicas o morales, bajo la condición de que en la propuesta se exprese de forma detallada la parte de los trabajos que cada una ejecutará, así como la manera en la que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones, y que la propuesta esté firmada por el representante común del grupo de personas.

#### D.- Apertura de proposiciones

En la fecha, hora y lugar que señale la convocatoria a la licitación se procede a la apertura de los sobres que contengan las propuestas técnicas de los licitantes. Se trata de una reunión donde deben estar presentes el o los funcionarios que designe la convocante (uno de ellos presidirá la junta), así como quienes habiendo presentado una oferta deseen asistir. A mi parecer la asistencia de los licitantes debería ser obligatoria, a fin de que conozcan el contenido de las propuestas presentadas por sus co-licitantes, pues es de interés para cada uno de ellos.

Las propuestas que no cumplan con alguno de los requisitos exigidos para ello, serán desechadas. Dos de los servidores públicos presentes en la junta de apertura de bases, y por lo menos un licitante, si asiste alguno, deben rubricar las partes de las propuestas técnicas que hayan sido determinadas en las bases, así como los sobres que contengan las

propuestas económicas, incluidos los correspondientes a las propuestas técnicas desechadas, para que posteriormente queden bajo la custodia de la convocante, quien de estimarlo conveniente señala nueva fecha y hora para la apertura de las propuestas económicas.

En la primera etapa debe levantarse un acta en la que consten las propuestas técnicas aceptadas para su análisis, así como las que fueron desechadas y la causa que motivo tal desechario.

La convocante debe realizar el estudio de las propuestas técnicas debiendo dar el resultado de dicho análisis en la segunda etapa, antes de la apertura de las propuestas técnicas. Inmediatamente después, se procede a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas económicas no fueron desechadas y se dará lectura al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos, en este caso también un licitante, si hay alguno presente y dos servidores públicos rubricaran los catálogos en los que se consignan los conceptos, precios e importe total de los trabajos objeto de licitación.

Durante la apertura de las propuestas económicas se dará a conocer la fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, siendo importante señalar que dicha fecha debe quedar comprendida dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y puede diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo. Tal vez resultaría conveniente que los plazos señalados por la Ley de Obra Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se consignarán en días hábiles, pues el análisis de las propuestas por parte de los servidores públicos de la autoridad convocante, seguramente se realiza sólo en días y horas hábiles.

De la etapa de apertura de propuestas económicas también debe levantarse un acta en la que deben constar las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que motivaron el desechamiento.

E.- Emisión del fallo, y en su caso, adjudicación.

El procedimiento de selección de contratista, culmina, generalmente, con la emisión del fallo de licitación que puede producirse en tres sentidos:

- a) Determinando como contratista a uno de los licitantes
- b) Optar por una adjudicación compartida entre varios de los licitantes.
- c) Declarar desierta la licitación.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece, en relación al fallo de la licitación lo siguiente:

Artículo 39

En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva, que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma.

La falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación. En sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 83 de esta Ley.



Ahora bien, debemos recordar que, en virtud de que el fallo de la licitación es un acto administrativo, debe estar fundado y motivado, para ello debe realizarse un verdadero análisis de las proposiciones que permita seleccionar al contratista que de entre los oferentes sea quien provea condiciones legales, técnicas y económicas solicitadas por la convocante y, asegure el cumplimiento de sus obligaciones. Cuando las condiciones descritas sean cumplidas por dos o más oferentes, se seleccionará al que ofrezca un menor precio. Con respecto a las condiciones que deben cumplir las propuestas de los oferentes el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señala que:

#### Artículo 38

Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

Tratándose de obras públicas, deberá verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que los recursos propuestos por el licitante sean los necesarios para ejecutar satisfactoriamente, conforme al programa de ejecución, las cantidades de trabajo establecidas; que el análisis, cálculo e integración de los precios sean acordes con las condiciones de costos vigentes en la zona o región donde se ejecuten los trabajos. En ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes en su evaluación.

Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, deberá verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que el personal propuesto por el licitante cuente con la experiencia, capacidad y recursos necesarios para la realización de los trabajos solicitados por la convocante en los respectivos términos de referencia; que los tabuladores de sueldos, la integración de las plantillas y el tiempo de ejecución correspondan al servicio ofertado. Atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia se utilizarán mecanismos de puntos y porcentajes para evaluar las propuestas, salvo en los casos de asesorías y consultorías donde invariablemente deberán utilizarse estos mecanismos, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría.

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por las convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito, cuyo incumplimiento por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus propuestas.

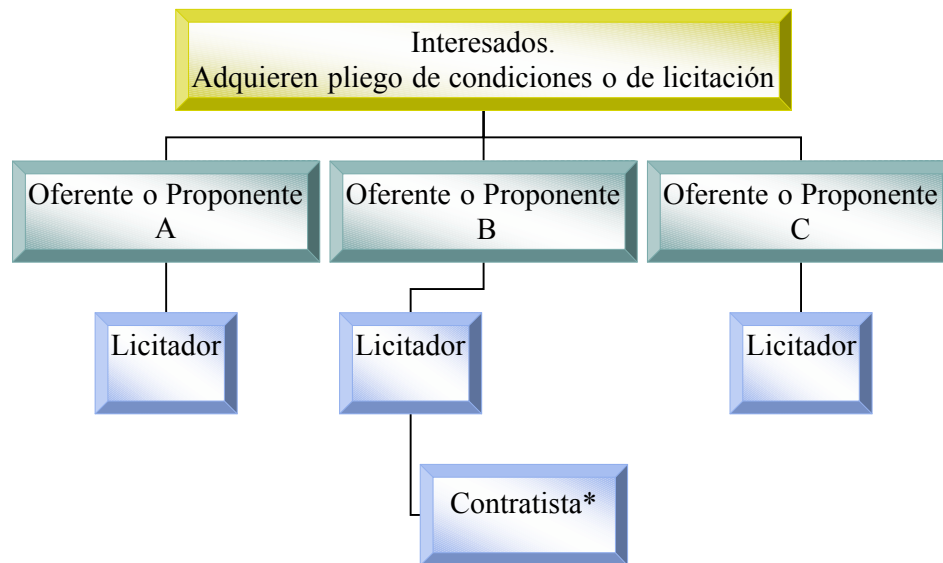
Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquél cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

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

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

Ahora bien la licitación será declarada desierta, cuando no haya licitadores o sus propuestas no satisfagan los requisitos establecidos en las bases de licitación, o bien los precios fueran inaceptables, conforme lo dispone la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

De lo hasta aquí expuesto podría resultar confusión con respecto al carácter que quien participa en una licitación adquiere en las distintas etapas de la misma, por ello, haremos una breve pausa para explicar gráficamente tal situación bases:



\* Será contratista el licitador que haya entregado la mejor oferta, es decir, asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, según dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2. Procedimiento Contractual o de Ejecución

La realización del contrato de Obra Pública requiere de la realización de diversas etapas previas entre ellas la planeación, la programación y presupuestación, la autorización de la obra y la determinación de la forma de ejecución.

### a. Planeación, Programación y Presupuestación.

- **Planeación.** La contratación de obra pública debe estar precedida de una cuidadosa planeación a través de la cual sea posible determinar los fines y metas, así como procedimientos y prioridades, mismos que deben guardar estrecha relación con el interés público y las necesidades públicas, igualmente deben preverse las características de la obra y los tiempos en los que será ejecutada. Al respecto encontramos el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el que se establece que en la planeación de las obras la administración debe ajustarse a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales correspondientes, así como a las previsiones que contengan los programas anuales, además de los objetivos, metas y provisiones de recursos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas.<sup>15</sup>
- **Programación.** Los programas a los que esté sujeta la obra pública deben ser elaborados de acuerdo a lo dispuesto por el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, denominado Plan y Programas, que establece que los programas deben estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, sin que su vigencia pueda exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, sin que exista impedimento para que sus previsiones y proyecciones contemplen un plazo mayor.
- **Presupuestación.** Para la realización de la obra pública es indispensable que se cuente con los recursos presupuestales que al efecto se requieren, por ello los

---

<sup>15</sup> Ver Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 17.

recursos en materia de obra pública deben consignarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas a fin de cumplir lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 126.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

#### **b. Autorización de la Obra**

Con respecto a la autorización de la obra, en el ámbito federal se requiere que la obra haya sido incluida en el programa de obra pública y en el anteproyecto de la dependencia o entidad de que se trate, asimismo se requiere contar con los estudios y proyectos previos, y las normas y especificaciones de construcción.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas establece con respecto a los estudios y proyectos previos lo siguiente:

Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización.

Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión.

Sin embargo, considero que la posibilidad que ofrecen estos último párrafo constituye un peligro de inejecución o deficiente ejecución de la obra, pues podría darse el caso de que las entidades o dependencias y los contratistas celebren el contrato sin contar

con la autorización presupuestal correspondiente y ésta no exista o en todo caso sea menor a lo proyectado, y peor aún que el contrato se celebre con fundamento en un avance del desarrollo de los estudios y proyectos que requiere la obra y, por tanto, los costos previstos se eleven de tal forma que el presupuesto designado para la obra resulte insuficiente. Por lo anterior propongo que sea obligatorio que la contratación de las obras se celebre con base en estudios y proyectos concluidos e integrales, y que previo a la celebración del contrato, exista efectivamente la autorización presupuestal que corresponda. Esta opinión es compartida por el Senador Fernando Gómez Esparza, quien en su Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 24 y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que:

No se puede convocar, adjudicar o contratar obra pública si no se tienen los elementos completos que la ley señala, dado que podrían presentarse variaciones substanciales entre lo parcialmente formulado con el todo de los estudios y proyectos. Además, el objetivo debe de ser el establecer comparaciones y, ante el desconocimiento, el comparativo es inadecuado.<sup>16</sup>

Derivado de lo anterior, el senador propuso que el texto del artículo 24 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se reforme, quedando de la siguiente manera:

Artículo 24.

...

Para la realización de la obra pública se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados. En el caso de obra pública cuya ejecución rebase más de un ejercicio presupuestal se debe cumplir con éste requerimiento, en lo relativo a las asignaciones aprobadas para el año.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> GÓMEZ Esparza, Fernando. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 24 y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Gaceta Parlamentaria. [http://www.senado.gob.mx/gaceta/105/105h\\_3.html](http://www.senado.gob.mx/gaceta/105/105h_3.html)

<sup>17</sup> GÓMEZ Esparza, Fernando. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 24 y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Gaceta Parlamentaria. [http://www.senado.gob.mx/gaceta/105/105h\\_3.html](http://www.senado.gob.mx/gaceta/105/105h_3.html)

### **c. Determinación de la forma de ejecución de la obra pública.**

Hemos visto ya que la obra pública puede gestionarse a través de la administración directa, el contrato de obra pública, el proyecto extrapresupuestal de inversión (PIDIREGAS), la concesión de obra pública y el contrato de comodato. Sin embargo también hemos apuntado ya que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas sólo reconoce expresamente dos de estas formas de gestión, es decir, el contrato de obra pública y la administración directa, empero, implícitamente ha reconocido en su artículo 1 los PIDIREGAS.

### **d. Celebración del Contrato de Obra Pública.**

Una vez que se han realizado las actividades previas a la celebración del contrato a las que nos hemos referido en el punto anterior, y asimismo se ha realizado el procedimiento de selección del contratista, es posible celebrar el contrato de obra pública, mismo que debe contar con los requisitos de existencia y validez con que deben contar los contratos administrativos y a que nos hemos referido en el capítulo anterior.

Ahora bien, los contratos de obra pública pueden ser de tres tipos:

1. Sobre la base de precios unitarios, es decir, el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se realiza por unidad de concepto de trabajo terminado.
2. A precio alzado, en el que la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.

3. Mixtos, cuando contengan una parte que se realice sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado.<sup>18</sup>

En relación con las obras que abarcan más de un ejercicio presupuestal en su ejecución, deben formularse en un solo contrato, quedando sujetos a la autorización presupuestal para cada ejercicio, de acuerdo a lo que establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 30.

#### **e. Garantías del contrato de obra pública**

En la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establecen tres rubros de garantías, que nos limitaremos a mencionar:

- a. Garantía de anticipos. Artículo 48 fracción I.
- b. Garantía de cumplimiento. Artículo 48.
- c. Garantía de saneamiento de vicios ocultos. Artículo 66.

#### **f. Ejecución de la obra pública contratada**

La ejecución de la obra pública contratada es responsabilidad del contratista pues el contrato reviste el carácter *intuitu personae*, y en la ejecución de la obra, el contratista debe respetar las disposiciones contenidas en los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, asimismo las que en materia de construcción sean aplicables en el ámbito estatal y

---

<sup>18</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 45.



municipal. Cualquier infracción a dichas disposiciones, las responsabilidades, daños y perjuicios que de tales infracciones deriven correrán a cargo del contratista.

La obra debe iniciarse en la fecha señalada en el contrato, para lo cual la dependencia o entidad debe poner a disposición del contratista el inmueble objeto de la obra. Si la fecha de iniciación de los trabajos se prorroga, también se prorrogará la fecha de terminación de los mismos.<sup>19</sup>

Para la etapa de ejecución de la obra, la administración pública contratante debe establecer la residencia de supervisión que tendrá a su cargo la vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como la aprobación de las estimaciones que presente el contratista.<sup>20</sup>

Para efectos de pago el contratista debe elaborar estimaciones de trabajo en periodos mensuales y serán aprobadas por el supervisor de obra. Las estimaciones deben ser liquidadas por la dependencia o entidad dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de que el supervisor las reciba. De existir discrepancia técnica o numérica, quedaran pendientes y, en su caso, se incorporarán a la estimación siguiente.<sup>21</sup>

La ejecución de la obra puede ser suspendida de forma parcial o total. Si la obra fue suspendida por causa imputable a la dependencia o entidad, ésta deberá cubrir, además de los trabajos realizados, los gastos no recuperables.<sup>22</sup>

#### **g. Terminación de la obra pública contratada**

---

<sup>19</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 52.

<sup>20</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 53.

<sup>21</sup> Ídem. Artículo 54.

<sup>22</sup> Ídem. Artículo 62 fracción I.

Una vez que el contratista ha concluido los trabajos de ejecución de la obra pública contratada, debe dar aviso a la dependencia o entidad, a fin de que ésta verifique que los trabajos han quedado concluidos dentro del plazo pactado en el contrato. Posteriormente, la dependencia procede a la recepción física de los trabajos y el levantamiento del acta correspondiente, para lo cual la dependencia cuenta con un plazo de 15 días naturales, quedando los trabajos bajo la responsabilidad de la dependencia.<sup>23</sup>

#### **h. Terminación del contrato de obra pública.**

El contrato de obra pública puede darse por terminado de alguna de las siguientes maneras:

#### **I) Cumplimiento de las obligaciones contractuales.**

En esta forma de terminación es de suponerse que el objeto del contrato de la obra pública ha sido cumplido y no quedan obligaciones pendientes de cumplir por las partes. La terminación del contrato en este caso no puede ocurrir antes del plazo de doce meses a partir de la recepción de la obra, periodo en el cual el contratista está obligado a responder por vicios ocultos.

#### **II) Revocación**

Se trata de la terminación anticipada por causa de interés público o por vicios en la celebración de contrato, es decir, cuando no se han cumplido los requisitos indispensables

---

<sup>23</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 64.

de validez y eficacia, como consecuencia de la existencia de estos vicios llamados *vicios de ilegitimidad*<sup>24</sup> se produce la anulación o declaración de nulidad del contrato.<sup>25</sup>

### **III) Rescisión**

El artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a rescindir administrativamente los contratos de obra pública cuando exista un incumplimiento de obligaciones por parte del contratista. Asimismo los faculta para terminar anticipadamente los contratos cuando ocurran razones de interés general<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Contratos. Editorial Porrúa. México: 2000. p. 300.

<sup>25</sup> Son vicios de ilegitimidad aquellos vicios relativos a la voluntad y a los elementos del contrato.

<sup>26</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 60.