

HISTORIA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO

Lic. Roberto Zavala Chavero.

Mayo 2013.

HISTORIA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO

I.- Antecedentes.- II. Decretos del Soberano Congreso Constituyente.- III. Primeras Normas del Contrato de Obra Pública.- IV. Primera Ley sobre vías generales de comunicación.- V. La Constitución de 1857.- VI. Porfiriato- Revolución Mexicana.- VII. El Código de Minería de 22 de noviembre de 1884.- VIII. Ley de Secretarías de Estado de 13 de mayo de 1891.- IX. Antecedentes Constitucionales.- X. Reformas del 28 de diciembre de 1982.- XI. Evolución Legislativa en la materia.- XII. Semblanza Histórica de su previsión en Reglamentos Administrativos.-

I. Antecedentes.

Uno de los principales objetivos del Estado es la consecución del bien común, mediante la correcta administración de los recursos económicos proporcionados por los gobernados, para reintegrárselos a través de los servicios y satisfactores que requiere, procurando siempre el bienestar social. No obstante, es ilógico pensar que el Estado posea todos los recursos humanos y materiales para lograr este propósito, por lo tanto requiere allegarse de los bienes y servicios indispensables para cumplir sus objetivos, mediante la celebración de convenios o contratos con los particulares.

En este tenor, el Gobierno Federal realiza diversos actos jurídicos con los gobernados, tanto en la esfera del derecho público como del privado, motivo por el cual, dichos actos deben estar regulados por una estricta normatividad para llevarse al cabo.

En tal virtud, en este primer rubro se procederá a establecer el conocimiento y análisis de las disposiciones jurídicas contemporáneas que rigen estos convenios y contratos,



comenzando por el ordenamiento de mayor jerarquía.

Las obras públicas era una materia que se había omitido en diversas disposiciones constitucionales, desde los proyectos constitucionales de 1811 realizados por Ignacio López Rayón, hasta el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1917.

Hasta entonces no había un ordenamiento que indicara las reglas que debieron observarse en las obras públicas, aunque por lo general, los ordenamientos constitucionales dieron al Congreso atribuciones para que cada año examinara, fijara y aprobara el presupuesto y el gasto público, y en los presupuestos de egresos y en los documentos referentes al gasto público estaban contempladas las partidas destinadas a aquellos rubros.

Como precedente de los aspectos regulados en la actualidad por el Artículo 134 Constitucional, se podría mencionar la Constitución Política para el buen Gobierno y Recta Administración del Estado Español (Constitución de Cádiz) de 1812, la cual señalaba las facultades atribuibles que corresponderían a las diputaciones en cuanto a obras públicas, así como los ordenamientos derivados de los compendios jurídicos que rigieron durante las inestables épocas de la independencia y los años posteriores a su consumación.

Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones:

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observe las leyes y reglamentos.

Cuarto: Si se abrieran obras nuevas de utilidad común de la provincia a la reparación de los antiguos, proponer al Gobierno los árbitros que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.



En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso de jefe de la provincia, usar desde luego árbitros, dando inmediatamente cuentas al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los árbitros, la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que los haga reconocer y glosar, y finalmente, los pase a las Cortes para su aprobación.

Consumación de la Independencia

A continuación se vierten los principales extractos que constituyen la evolución normativa en materia de obra pública en el periodo que comprende la consumación de la independencia de México hasta la República Restaurada.

Las primeras regulaciones jurídicas de los contratos del Estado versaron sobre empréstitos públicos.

II. Decretos del Soberano Congreso Constituyente:

a) Decreto de 25 de junio de 1822

Propuesta de emperador Agustín de Iturbide, emitió decreto para autorizar la contratación de un empréstito externo por 25 o 30 millones de pesos con cargo al crédito de la nación, gravando sus rentas en garantía.

b) Decreto del 1° de mayo de 1823.

Depuesto el emperador Iturbide y reinstalado el congreso constituyente que decretó, que autorizó la contratación de un empréstito externo de ocho



millones de pesos, con quien ofreciera al erario “auxilios con mayor prontitud” garantizado con todas las rentas del Estado.

c) Decreto del 27 de agosto de 1823.

Reducido a congreso convocante, autorizó la contratación de un empréstito externo adicional por 20 millones de pesos con garantía del todo o parte de las rentas del Estado, prefiriendo al que presente mayores ventajas a la nación.

d) Acta Constitutiva de 1824.

Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el Congreso Constituyente para asegurar el federalismo, como virtual preámbulo de la Constitución de 1824 determinó en su artículo 13:

“Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas”

III. Primeras Normas del Contrato de Obra Pública.

Tras las primeras normas relativas a los contratos del Estado, referidas por cierto a los empréstitos públicos, aparecieron en el derecho positivo mexicano las referidas al contrato de obra pública, a través del decreto del congreso (9-octubre-1826 y de la ley de 29 de marzo de 1834).

a) Decreto del Congreso de 09 de octubre 1826

Este decreto por el que se autoriza al gobierno para la apertura y mejora de los caminos de la República inicia en el México independiente la normatividad jurídica del contrato de obra pública y del régimen de peaje:



- Se autoriza al gobierno para que contrate la apertura o mejora de los caminos de la república, con quienes ofrezca mayores ventajas, previa convocación de postores.
- Procurará el gobierno que sea el más corto posible, el interés de los capitales que los empresarios destinen a los objetos.
- Así para el pago de estos intereses como para su amortización, se establecerán los peajes necesarios para llenar estos únicos objetos.
- El gobierno, antes de cerrar cualquier contrato, examinará por medios exactos e imparciales cuáles derroteros ofrecen mayores ventajas a la nación.

b) Ley de 29 de marzo de 1834

Esta ley, circulada en su fecha y publicada por bando del 3 de abril de 1834, durante uno de los breves periodos en que fungió como presidente de la República el Doctor Valentín Gómez Farías, con miras a impulsar la industria nacional, reitera en esencia el otorgamiento de facultades al gobierno para contratar la apertura o mejora de caminos de la República, bajo el régimen de peaje.

IV. Primera Ley sobre vías generales de comunicación.

El 24 de septiembre de 1842, el general Antonio López de Santa Ana, en su carácter de presidente provisional de la República, (Bases de Tacubaya) consistentes en todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, decretó el primero, clasifico los caminos públicos en tres tipos al disponer:

Art. 1 Los caminos de la República se distribuirán en tres clases. La primera comprenderá las rutas que desde esta capital conduzcan a las de los Departamentos y a los puestos de Veracruz y Acapulco. La segunda clase la compondrán los caminos



que vayan de una capital de departamento a otra y éstas a los puestos de mar principales y a las fronteras de las Repúblicas vecinas. Por último, la formaran las comunicaciones interiores de las capitales con los pueblos, o de pueblo en pueblo.

Muy importante resulta el hecho, que no obstante el periodo de la República restaurada determina un cambio substancial en el marco jurídico e incluso en la ideología general mexicana, la obra pública por si misma sigue desarrollándose, esto por su puesto en respuesta a la modernidad por un lado y al crecimiento demográfico que empieza a tener nuestro país, situaciones ambas que demandan la continuidad del concepto, y por su puesto la evolución de su marco jurídico a la luz del gran cambio constitucional promovido por el Benemérito de las Américas.

V. La Constitución de 1857.

Artículo 72, fracciones VII y XXII, la Constitución otorgó facultades al Congreso de la Unión para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pudiera contratar y aprobar empréstitos sobre el crédito de la nación, así como para dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

Por otra parte, dentro del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidió Ignacio Comonfort como Presidente sustituto en 1858, al señalar en su Sección Novena, dedicada al “Gobierno de los Estados y Territorios”, lo siguiente:

Artículo 117. Son atribuciones de los Gobernadores:

Fracción XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualquier establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común.

Estos ordenamientos, que parten desde la constitución de Cádiz de 1812 podríamos



considerarlos como primer precedente del actual artículo 134 Constitucional, a pesar de que no se indica con precisión el tipo de contratos a que se refiere, ya que esta disposición podría ser aplicable a cualquier tipo de contrato; además su competencia era en el ámbito estatal y no federal, a pesar de que era un estatuto de observancia federal, aunque se debe considerar que si estaba contemplada para los Estados, también debió ser observada por el Gobierno Federal¹.

Cabe destacar que durante el periodo llamado Porfiriato, nuestro país, sufrió también modificaciones substanciales a los ordenamientos jurídicos respectivos, que merecen ser comentados.

VI. Porfiriato-Revolución Mexicana.

El Porfiriato retoma la fórmula del contratista o concesionario “favorito” adoptado por otro dictador: Antonio López de Santa Ana para desarrollar su programa de obras públicas bajo el esquema del “contratismo” utilizado por numerosos gobernantes del país en beneficio propio y de sus familiares y descendientes.

El proyecto de obras públicas del Porfiriato se realiza por medio de contratos cuyos adjudicatarios fueron arbitrariamente seleccionados capricho del dictador y sus allegados, lo que dio lugar a contratistas privilegiados como es S. Pearson & Son, que le facilitó su ascenso en la escala sociopolítica inglesa.

Se advertía, un evidente retroceso de los derechos del Estado frente a los particulares, en especial los extranjeros.

Durante su efímero y espurio imperio, Maximiliano complementó lo dispuesto en las referidas Ordenanzas de Minería, mediante un decreto expedido en 1865, en cuyo artículo 1º se dispuso:

¹ León Portilla Miguel, Historia Documental de México, 1ª edición, UNAM, México, 1984, vol. X



Nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento.

VII. El Código de Minería de 22 de noviembre de 1884.

Desdobló, en sus artículos del 2 al 9, la propiedad inmobiliaria en dos: la propiedad minera y la propiedad del suelo. La primera, como queda dicho totalmente diferente de la del suelo, bajo cuya superficie pueden ubicarse las minas, y según se dijo en la respectiva exposición de motivos, la propiedad minera la adquiriría cualquier persona capaz de adquirir bienes raíces, mediante descubrimiento y denuncia, transferirse como cualquier otro bien, y conservarse por tiempo ilimitado.

Por su parte, el Código de Minería de 1884 dispuso:

Art. 10 Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá aprovechar: los criaderos de las diversas variedades del carbón de piedra, rocas del terreno y materiales del suelo, hierro, estaño y demás minerales de acarreo, sales que existan en la superficie, petróleo y manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

VIII. Ley de Secretarías de Estado de 13 de mayo de 1891.

De acuerdo con el artículo primero de esta ley, aumentó a siete el número de secretarías de Estado, a través de las cuales se les encargó la mayoría de las concesiones y contratos administrativos, entre las cuales se encontraban la de Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

Al término del Porfiriato el 25 de mayo de 1911, una vez iniciada la Revolución



Mexicana, la inestabilidad política y jurídica del país detuvo momentáneamente no la dialéctica normativa, sino también la obra pública per-se, cuestión que obligadamente sería retomada por el constituyente de 1917 y que a la postre generó lo que actualmente es el fundamento Constitucional de la Obra Pública.

IX. Antecedentes Constitucionales.

A. El Artículo 134 Constitucional (1917).

Es importante resaltar que el texto del artículo 134 de la Carta Magna vigente, careció de algún precedente en la Constitución de 1857 y tampoco fue considerado en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. No fue sino hasta 1916 en que se presentó la propuesta de inclusión de dicho precepto ante el Congreso Constituyente, indicándose por parte de la comisión redactora, que aunque no formaba parte del proyecto, se creía conveniente agregar un artículo que tuviese por objeto "... asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen"².

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

² Andrade Sánchez, Eduardo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, UNAM, México 1985. Pág. 334.



tomando en cuenta la argumentación de Machorro Narváez en el sentido de que en todo caso el gobierno podría mejorar las bases del contrato por celebrar, a fin de propiciar la presentación de postores para el mismo³.

Cabe mencionar, que originalmente el artículo sometido al análisis de la Asamblea fue el 131 el cual una vez aprobado por unanimidad, por 168 votos, le correspondió el numeral 134.

Así, el texto presentado por la Comisión y que permaneció invariable desde 1917 hasta 1982, fue el siguiente:

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

El contenido de dicho precepto, es plausible por el hecho de que en aquella época, no existía precedente alguno que regulara el campo de la construcción federal, y mucho menos que contemplara lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, en su conjunto, éstos conceptos que conforman el rubro del gasto de inversión física del Estado, sin embargo pese a su originalidad, tampoco es comprensible que, habiendo existido con posterioridad a su creación un sinnúmero de desviaciones y malos manejos de los recursos económicos Federales, dicho precepto legal haya permanecido sin modificaciones por más de 65 años.

³ *Ibíd.* Pág. 334.



X. Reformas del 28 de diciembre de 1982.

Resulta necesario señalar, que a pesar del atinado propósito del Constituyente de 1917, tendiente a regular la adjudicación de los contratos celebrados por parte del Gobierno Federal, a fin de procurar el sano manejo de los recursos económicos del Estado, no fue suficiente para erradicar los vicios e irregularidades existentes, sucumbiendo tan prudente previsión ante la presencia indebida de corrupción.

Al considerar la urgente necesidad de acabar con estas prácticas, durante el inicio de su gestión en 1982, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, respondió con una acuciosa revisión de los ordenamientos jurídicos, para ajustarlos a los requerimientos existentes de la sociedad actual, bajo el esquema de la Renovación Moral reclamada por el pueblo mexicano.

En este tenor, en diciembre de 1982, el titular del Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas a la Ley Fundamental mexicana, la cual señaló en su primer párrafo: **"... en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social."**

Asimismo, en el quinto párrafo del documento en cita, se plasmó la necesidad de efectuar las pretendidas reformas de la siguiente manera: **"Las leyes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales"**.

De esta forma, las bases para la correcta utilización de los recursos económicos del Gobierno Federal, plasmadas en la reforma del artículo 134 de la Constitución, fueron



publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

El citado artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente permanece vigente, refleja el propósito de garantizar que los recursos administrados por el Gobierno sean utilizados de la mejor manera posible y para los fines a que están dirigidos. En efecto, el primer párrafo del precepto legal mencionado establece:

"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".

El propio artículo extiende su observancia a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que corresponden al ámbito Federal, así como al Distrito Federal, estableciendo asimismo, los principios generales sobre los que debe sustentarse el manejo de los recursos públicos los cuales se explicarán más adelante.

El segundo párrafo del artículo que nos ocupa, ordena como regla general que los contratos que celebre la administración pública, se adjudiquen a través de licitación pública, estableciéndolo de la siguiente forma:

"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."



La finalidad contenida en el referido párrafo, consiste en que las contrataciones que efectúe el sector público, invariablemente se realicen a través del procedimiento de licitación pública, término que supone la idea de subasta, es decir, ofrecimiento al mejor postor, lo cual procura además, la obtención de las mejores condiciones posibles, ya que el servidor público encargado de realizar las contrataciones correspondientes, debe analizar cuidadosamente en su conjunto, todos los elementos contenidos en las proposiciones antes de adjudicar algún contrato, ya que puede darse el caso que un oferente establezca en su propuesta un precio más bajo respecto de los demás participantes, pero los bienes o servicios que proporcione sean de menor calidad, o que carezca de la capacidad o infraestructura para cumplir el contrato o la entrega de los trabajos o bienes no se verifique con la oportunidad necesaria.

De igual forma, el referido enunciado prevé que las licitaciones públicas deberán efectuarse mediante convocatoria pública, de tal suerte que cualquier interesado pueda participar en las mismas, precisándose además, la forma en que deberán presentarse las proposiciones, esto es, en sobre cerrado que será abierto públicamente, procedimiento éste que persigue garantizar la imparcialidad en la decisión, tutelando así la igualdad jurídica, al dar un tratamiento equitativo, exento de conductas parciales por parte de los servidores públicos que tienen a su cargo la facultad para contratar.

Es así que el mencionado principio general de licitación, deberá observarse en cualquier contratación que realice el Gobierno Federal, aunque el tercer párrafo del precepto constitucional en comento, deja abierta la posibilidad de que el procedimiento de licitación no sea el adecuado en todos los casos, exponiéndolo de la siguiente manera:

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



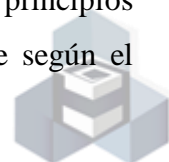
condiciones para el Estado."

Al respecto, hay que destacar que esta excepción al procedimiento de licitación tiene un razonamiento lógico-práctico, ya que de hecho podría presentarse el supuesto de que los bienes, obras o servicios que requiera el Estado sólo puedan ser proporcionados por una persona determinada, por ser ésta la titular de la patente o que expenda con carácter exclusivo determinados productos o servicios, o en su caso, que explote personalmente los derechos de autor de alguna obra. O por otra parte, que en caso de sujetar una adquisición u obra determinada al procedimiento riguroso de licitación, pudiera provocar pérdidas, el pago de costos adicionales o daños irreparables derivados de la espera que pudiera implicar el desarrollo de la licitación, ante la imperiosa urgencia por adquirir ciertos bienes o servicios o realizar determinadas obras, como podrían ser los medicamentos necesarios para combatir una epidemia o para realizar alguna reparación estructural en caso de un desastre provocado por un caso fortuito o fuerza mayor.

Sin embargo, la determinación de estos casos no se deja a la discrecionalidad administrativa que pudiera ocasionar el incumplimiento de los principios consagrados por el artículo en estudio, ya que el propio precepto establece claramente, que tales excepciones serán reguladas específicamente en la legislación reglamentaria de este dispositivo.

Cabe mencionar que los dos últimos párrafos del artículo constitucional aludido establecen en forma general el sometimiento del manejo de los recursos económicos federales, a las bases citadas anteriormente, dejando claramente señalada la consecuente responsabilidad de los servidores públicos por el incumplimiento de las referidas bases, de acuerdo a los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

De la sola lectura del precepto constitucional en cita, se infieren cuatro principios sobre los cuales debe sustentarse el manejo de los recursos federales, que según el



Maestro Eduardo Andrade son los siguientes: eficiencia, eficacia, honradez e idoneidad en el gasto⁴.

Por **eficiencia** se entiende "... la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible"⁵.

El principio referido podríamos entenderlo como el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, mediante la utilización de los recursos disponibles, procurando su optimización y el logro del resultado que se pretende de la mejor manera posible.

Es importante señalar, que la eficiencia no debe tender únicamente al cumplimiento de los objetivos y programas establecidos, sino que debe buscar además, resolver el problema específico a cuya solución van encaminados, ya que no tendría caso buscar el cumplimiento de metas, en las que no se tenga como propósito la obtención de un resultado benéfico. Asimismo, tal beneficio deberá ser alcanzado con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles, procurando la utilización de éstos con el mayor cuidado y esmero posibles, dedicándolos exclusivamente al fin para el que están afectos, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

Por otra parte, debe apreciarse que el significado de la **eficacia** se encuentra estrechamente relacionado con la eficiencia, por lo que se puede definir a la primera, como la capacidad para lograr la obtención de los resultados prácticos deseados, considerando que aún y cuando se encuentren vinculados tales principios existe diferencia entre ellos, toda vez que el ser eficaz no siempre implica el cumplir con los objetivos y metas programados, con los recursos con que se cuentan, ya que las acciones realizadas en el campo de la Administración Pública, no pueden calificarse en

4 *Ibidem*. Pág. 335.

5 *Cfr. ídem*



su totalidad según el costo que representen y el beneficio que se obtenga.

Lo anterior, en virtud de que existen infinidad de casos, derivados de emergencias, en los que se requiere de una capacidad de respuesta inmediata para atender el problema por parte del Estado, situaciones en las que debe prevalecer el ánimo de corregir la anomalía, sin importar la erogación que se efectúe para tal efecto, siempre en beneficio de la función administrativa.

Respecto al principio de **honradez**, no basta atender al significado gramatical de la palabra, en cuanto a proceder con rectitud e integridad; ni tampoco constreñir tal concepto a un aspecto meramente económico, como pudiera ser la correcta aplicación de los recursos federales, evitando su utilización indebida o la desviación de éstos para fines distintos a los que están asignados.

Tal aseveración se justifica, toda vez que la honradez debe considerarse como norma general de conducta que debe observar todo individuo, y más tratándose de servidores públicos, lo cual, implica ajustar su actuación a principios morales que deben ser constantes en el desempeño de sus funciones, extendiéndose tales valores al cumplimiento cabal, oportuno y profesional del empleo, cargo o comisión que se tenga asignado en la administración pública.

Por lo que toca a la parte final del primer párrafo del artículo que se analiza y aunque no se encuentra expresamente señalado de esta manera, aparece el mencionado principio de **idoneidad en el gasto**, el cual debe entenderse como la correcta administración de los recursos económicos, es decir, la adecuación que debe existir entre la utilización de estos y los objetivos que se persiguen. Dicho postulado, pretende dar fin a la indiscriminada costumbre del ejercicio desordenado del gasto, que en ocasiones alcanza ciertos fines en detrimento de otros, ajustándolo a las figuras de la planeación, programación y presupuestación, de tal suerte que obedezca a un plan previamente determinado, evitando cualquier intento de improvisación.



XI. Evolución Legislativa en la materia.

En este apartado, se procurará hacer un esbozo esquematizado y sustancioso de la evolución de las legislaciones que antecedieron a la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, describiendo cuáles fueron los órganos gubernamentales encargados de su aplicación y vigilancia, con el objeto de estar en posibilidad de ubicar con claridad el alcance de los ordenamientos jurídicos modernos.

Con este propósito, en adelante se hará la cita de diversos ordenamientos, señalando su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo a la abreviación y fecha que aparece en el paréntesis.

A. Periodo 1917-1965.

Al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, fue impostergable la reorganización burocrática de la nación, lo que se efectuó mediante la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 31/XII/17)**, la cual en su artículo 1º estableció que para el despacho de los negocios de orden administrativo de la federación, habría siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos y entre estos últimos, se contaban el de Aprovisionamientos Generales, así como el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, cuya actividad esencial consistió en abocarse a la adquisición de todos los bienes necesarios para el funcionamiento de las dependencias del gobierno federal, centralizando todas las operaciones de abasto; asimismo, en su artículo 16 se estableció que las obras materiales de las secretarías, departamentos y en general las del gobierno federal, serían ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones, conforme al artículo 134 de la Carta Magna.

Por su parte, el Departamento de Contraloría, de conformidad con la citada



Ley, tenía como objetivo supervisar la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública.

Al expedirse la **Ley Orgánica del Departamento de Contraloría (D.O. 25/I/18)**, se le facultó a esta institución para recibir informes sobre el manejo o administración de fondos y propiedades del Gobierno Federal y para determinar los procedimientos a seguir en materia de inventarios y balances de bienes muebles e inmuebles. Sin embargo, fue hasta la entrada en vigor de la **Ley Orgánica del citado Departamento de Aprovisionamientos Generales (D.O. 26/I/18)**, en que se consideró oportuno reglamentar la programación de las adquisiciones y establecer talleres centrales de reparación, para evitar caer en el dispendio o en la carencia, por falta de previsión, lo cual podríamos considerarlo como el primer intento de planeación de las compras y de normalización de artículos de consumo para el Sector Público⁶.

Posteriormente, el General Álvaro Obregón dio a conocer un **Instructivo para la Formación de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles (D.O. 18/XII/23)**, con el objeto de clasificar bienes y controlar los movimientos y existencias, instalando en la misma fecha una Comisión de Inventarios Federales.

En virtud de los problemas prácticos que se originaron, y con el propósito de descentralizar el sistema de adquisiciones del Estado, se ordenó la desaparición del Departamento de Aprovisionamientos Generales (D.O. 22/I/25), reservando a cada una de las Secretarías y Departamentos facultades para comprar o fabricar por cuenta propia sus bienes.

Más adelante, las atribuciones del Departamento de Contraloría de la

⁶ Farro Farah, Gerardo y Sergio Huacuja Betancourt. La Regulación del Proceso de Adquisiciones del Gobierno Federal. Primera edición. S/editorial. México, 1989. Pág.30.



Federación fueron fortalecidas, con la expedición de una nueva **Ley Orgánica (D.O. 1º/III/26)** y de su **Reglamento (D.O. 30/XI/26)**, al encomendársele la fiscalización del ejercicio de los recursos gubernamentales, así como la intervención en su manejo y la ministración de fondos.

Por su parte, la **Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (D.O. 1º/III/26)** enumeró dentro de sus obligaciones, la relativa a intervenir en la administración de fondos, valores o bienes, sin perjuicio de las facultades del Departamento de Contraloría.

Tiempo después, en la fracción IV del artículo 32 de la **Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación (D.O. 8/VI/28)**, se clasificó las previsiones de egresos por ramos, entre los que se incluyó a las obras y adquisiciones, siendo el Departamento aludido, el encargado de preparar y formular el Presupuesto Federal con base en cuadros estimativos de consumo⁷.

Con la modificación de la **Ley de Secretarías de Estado (D.O. 29/XII/32)**, se suprimió al Departamento de Contraloría, mientras que el **Reglamento para la Autorización de Créditos en contra de la Federación y de Contratos en que la Misma sea Parte, (D.O.23/I/33)**, en su artículo 27 estableció que los pedidos (de compras) se adjudicarán al cotizador que ofrezca mejores condiciones por lo que toca a precio, calidad de los artículos, plazo para el pago, facilidades de entrega y demás circunstancias ventajosas en cada caso.

Posteriormente, con las reformas a la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 31/XII/35)**, se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, debido a la importancia que revestía el desarrollo de estas últimas; asimismo, en esa misma fecha, con la finalidad de examinar el

⁷ *Ibíd.* Pág. 31



aspecto legal y para autorizar dentro de los límites presupuestales los contratos y demás actos que afectaran los recursos económicos del Estado, se publicó otra **Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación**.

La vigilancia y control de la gestión administrativa y el adecuado gasto de los recursos federales, se verificó mediante la aplicación de la **Ley del Servicio de Inspección Fiscal (D.O. 13/IV/36)**, previéndose que la Secretaría de Hacienda tendría a su cargo la inspección fiscal, la cual comprendía, entre otras cosas, la intervención en los actos o contratos relacionados con obras de construcción. Por su parte el **Reglamento de dicha Ley (D.O. 4/IX/36)**, en su artículo 87, regulaba que la Oficina Central de Inspección Fiscal debía revisar los proyectos de convocatorias de obras públicas, así como intervenir en la apertura y lectura de las proposiciones presentadas; asimismo en sus artículos 118 y subsecuentes preveía la intervención de dicha Oficina Central en las compras que efectuaran las dependencias del Ejecutivo Federal.

En el artículo 40 de la **Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 3/VII/42)**, se señalaba que la enajenación de bienes inmuebles de la Federación, se podría llevar a cabo, en los casos y condiciones fijados por la Ley, pero siempre en subasta pública.

Toda vez que resultaba necesario mejorar el rendimiento de recursos materiales y del gasto público, una año más tarde, se emitió un **Acuerdo en el que se estableció una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente (D.O. 7/IX/43)**, cuya finalidad era la de lograr una mayor economía en el abasto gubernamental.

Así las cosas, en 1944, se publicó un Decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, por medio de una **Comisión**



Coordinadora de Compras (D.O. 2/II/44) que, entre sus principales facultades tenía las de hacer estimaciones y previsiones de consumo; planear la centralización del abasto, buscando llevar a cabo operaciones en forma consolidada, dirigiéndolas y controlándolas; fijar políticas y procedimientos; establecer condiciones-tipo para adquirir, formar catálogos sobre normas de calidad y precio; llevar el museo, almacén y laboratorio central, así como elaborar un directorio de proveedores⁸.

Esta disposición, expedida por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho, reviste gran importancia, toda vez que por primera vez se habla de concursos, expresando que estos debían de realizarse mediante convocatoria, la cual debía publicarse en dos periódicos, señalando además, que las cotizaciones se presentaran en sobre cerrado y lacrado, considerando la apertura de sobres como un acto solemne; de igual forma contempló la presentación de garantías de cumplimiento del contrato y la división de las compras en tres categorías atendiendo a su monto.

Poco después, se publicó un **Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal (D.O. 30/III/44)**, con el objeto de incrementar el grado de la vigilancia de las adquisiciones, en el cual se expresó la primera idea sobre concursos desiertos. De igual forma, fue expedido el **Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras (D.O. 24/VI/44)**, a fin de normar las funciones descritas en el párrafo anterior, otorgándole a dicha Comisión diversas facultades, entre las que se encontraba la creación y control de un registro nacional de proveedores⁹.

En el mismo año de 1944 y con motivo de la entrada en vigor de la **Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 26/VIII/44)**, se efectuó una

⁸ *Ibíd.* Pág. 32

⁹ *Cfr. ídem.*



clasificación de los bienes del dominio público y privado de la Federación, otorgándose facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de posesión, conservación y administración de los bienes federales, así como para llevar un registro de la propiedad federal y para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

Posteriormente, se expidió una nueva **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 13/XII/46)** en la que se redistribuyeron competencias, dando lugar a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual correspondía el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal; resultando así mismo, la única facultada para intervenir en las adquisiciones y obras de toda clase.

Otro gran logro en el campo de la programación y consolidación de las compras, se dio con el **Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal (D.O. 4/VI/47)**, que previó mecanismos de financiamiento para el pronto pago y la catalogación y normalización de mercancías de consumo recurrente, contemplando asimismo la celebración de contratos de la materia¹⁰.

De gran importancia también resultó el **Reglamento de Subastas** previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, **(D.O. 4/III/49)**, el cual describía con toda precisión los procedimientos administrativos de contratación, señalando en su artículo 12 que todo postor quedaba obligado a sostener su postura hasta el momento en que fueran notificados los postores de la resolución que finca la subasta.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 33



Al reformarse la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24/XII/58)**, se separó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creándose dos secretarías, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, correspondiendo a esta última, entre otras atribuciones, la de establecer las bases y normas para la contratación de obras públicas.

Durante el mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se expidió la primera **Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. 30/XII/65)** que, en forma concreta y sistemática, se abocó a la regulación jurídica de las compras que afectaran el Presupuesto Federal de Egresos, correspondiendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la aplicación e interpretación de sus preceptos. Dicho ordenamiento también contempló la integración de un Padrón de Proveedores del Gobierno Federal y la obligatoriedad de inscribirse al mismo para poder vender a cualquier dependencia federal.

B. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Con el ánimo de perfeccionar la actuación de la administración pública y erradicar de ella la corrupción, mediante el mejoramiento de su control y vigilancia, se elaboró un paquete de iniciativas de ley enviado por el presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión en 1965, integrado por el proyecto de Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, junto con el de la Ley de Inspección de Adquisiciones, y el de la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, publicada el 4 de abril de 1966, representó, aun cuando de manera rudimentaria y defectuosa, el primer esfuerzo sistemático de regular el contrato de obras públicas, habiendo mantenido su vigencia durante quince años, hasta ser abrogada por la Ley de



Obras Públicas, publicada el 30 de diciembre de 1980; en la primera de las dos leyes citadas se establecen normas para la contratación y ejecución de la obra pública a cargo de la administración pública federal y de Distrito y territorios federales, incluidas sus entidades paraestatales; así como mecanismos de control atribuidos a cuatro secretarías de Estado, de Hacienda y Crédito Público, de Obras Públicas, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

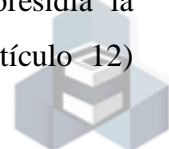
C. Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Independientemente de la intervención que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le conferían diversas leyes, tales como la Anual de Ingresos, la Orgánica del Presupuesto de Egresos, Orgánica de la Tesorería de la Federación, y del Servicio de Inspección Fiscal, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras públicas, las dependencias y organismos públicos no podían iniciar la obra sin la autorización expresa de dicha Secretaría, la que además según el artículo 12, debía formar parte por medio de un representante, de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Inspección de Contrato y Obras Públicas, y siempre que el contrato debiera cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, era indispensable para su validez la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D. Competencia de la Secretaría de Obras Públicas

A través de su representante, la Secretaría de Obras Públicas presidía la Comisión Técnico Consultiva de Contrato y Obras Públicas, (artículo 12)



además, junto con la Secretaría de Patrimonio Nacional y con fundamento en los estudios y opiniones de la mencionada Comisión Técnico Consultiva, emitía las bases, las normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de la obra pública, así como las bases y normas a que debía ajustarse la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos respectivos (artículo 13).

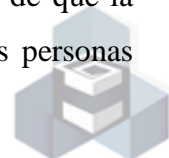
E. Competencia de la Secretaría de la Presidencia.

De conformidad con el artículo 15 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, antes de contratar o expedir el acuerdo de ejecución de obra pública, la institución debía obtener la autorización de la Secretaría de la Presidencia para realizar la inversión correspondiente, asimismo de conformidad con el artículo 24, debía remitirle informe mensual de avance de obra, con detalle de las erogaciones hechas.

Por otra parte, según el artículo 25 de la Ley en análisis, la Secretaría del Patrimonio Nacional debía remitir a la de la Presidencia, una copia de los contratos y presupuestos de obras públicas y una lista de las que hubiere programado inspeccionar, a las cuales, la segunda de las secretarías recién mencionadas podía agregar otras que considerara conveniente investigar.

F. Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El control previsto en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas se encomendaba en su mayor parte a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dado que de acuerdo con los artículos 3° 6° y 8°, llevaba el padrón de contratistas, del Gobierno Federal y por ende, resolvía las solicitudes de inscripción y de revalidación, así como la cancelación en el mismo, en el entendido de que la administración pública sólo podía contratar la obra pública con las personas



inscritas en dicho Padrón.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley en análisis, el representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional era el secretario de la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas, cuyos estudios y opiniones, como ya se dijo, servían de base a dicha Secretaría para dictar, junto con la de Obras Públicas las bases, normas generales y criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de obras, así como las bases y normas a que debía ajustarse la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos respectivos.

Correspondía además, a la Secretaría del Patrimonio Nacional vigilar en los términos del artículo 14 del citado ordenamiento legal que la licitación de la adjudicación de los contratos de obras pública, así como su contratación y su ejecución, se ajustaran a las bases, normas y criterios para la integración de los precios unitarios referidos en el párrafo anterior.

Previamente a la iniciación de la obra pública, la institución responsable de la misma estaba obligada, según los artículos 18 y 19 de la Ley en comentario, a comunicarlo a la Secretaría de Patrimonio Nacional, y a poner a su disposición las bases a las que debía sujetarse, remitiendo dentro de los 60 días siguientes a su firma, todo contrato de obra celebrado o, en el caso de obra por administración directa, el acuerdo que aprobara su ejecución, junto con el presupuesto y las especificaciones correspondientes.

Asimismo, la Ley de Inspección y Obras Públicas obligaba a los organismos públicos y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría del Patrimonio Nacional un informe mensual respecto del avance de obras, con detalle de las erogaciones hechas (artículo 24), así como a darle todas las facilidades para que pudiera realizar satisfactoriamente la inspección y



vigilancia de las obras (artículo 27), tareas en cuya realización estaba facultada a recurrir a los servicios de peritos, empresas o instituciones especializadas en la materia (artículo 33).

G. El Padrón de Contratistas del Gobierno Federal

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas optó por el sistema de preinscripción de aspirantes a contratistas en un registro público especial, al disponer en su artículo 5°. “La dependencia solo podrá celebrar contratos de obra con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional, salvo en los casos a que se refiere el artículo 32 de esta Ley ”

La doctrina se ha pronunciado a favor de este sistema que predetermina la idoneidad jurídica, técnica, económica y financiera de los aspirantes a co-contratantes de la administración pública, para imprimir mayor celeridad a la licitación y a la celebración del contrato de obra pública y en la práctica, confiere a la licitación pública la modalidad de restringida, dado que solo pueden participar en la licitación quienes estén inscritos en el registro, al respecto, el autor Argentino Fernando F, Mó, comenta: “en nuestra ley, la inscripción del contratista constituye una suerte de capacitación específica que se debe ostentar a los fines de constituirse en un posible adjudicatario”; su coterráneo Miguel S. Marienhoff, afirma: “Desde luego, para poder contratar con el Estado, el contratante deber reunir condiciones de idoneidad en tres aspecto moral, técnico y financiero, pero a su vez, para ser inscrito en el registro correspondiente, debe quedar acreditada la moral del interesado, además este debe justificar que reúne la experiencia, idoneidad técnica y financiera. De manera que esa idoneidad en sus tres mencionados aspectos, queda acreditada por el hecho mismo de la inscripción en el registro respectivo”.



El padrón de Contratistas del Gobierno Federal y su gemelo Padrón de Proveedores del Gobierno Federal previsto en la Ley de Inspección de Adquisiciones publicadas el 30 de diciembre de 1965, sustituyeron al Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, creado bajo un procedimiento anticonstitucional, por carecer del debido fundamento, toda vez que los preceptos jurídicos invocados para el efecto no acreditan la facultad del Ejecutivo Federal para crear un registro público, cual pretendía ser el padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, en el que se trataba de obligar a inscribirse a quienes aspiran a serlo.

En efecto el decreto presidencial que creó el Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1962, pretendía infructuosamente fundarse en la fracción I del artículo 89 Constitucional, en la fracción XVI del artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y en los artículos 1º fracción XIV, apartado 6, inciso H) y 26 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1962, ninguno de los cuales le daban fundamento como se demuestra a continuación.

No podía válidamente invocarse como fundamento para la creación del referido padrón la fracción XVI del artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958, porque tal precepto solo facultaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional a intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

De igual forma, el citado artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su fracción XI facultaba expresamente a la



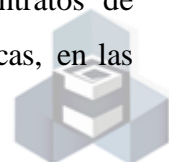
Secretaría del Patrimonio para tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación, más en ninguna de sus fracciones le autorizaba hacerse cargo del padrón de contratistas y proveedores del Gobierno Federal, que ni siquiera estaba previsto en el texto de dicho ordenamiento legal.

Tampoco podía fundarse válidamente el referido decreto presidencial en los artículos 1º, fracción XIV, apartado 6, inicio H, y 26 de la Ley de Ingresos de la Federación por que tales preceptos no hacían alusión a la creación o existencia del padrón de contratistas y proveedores del Gobierno Federal y menos a la obligación de que los interesados en serlos se inscribieran en el mismo.

No habiendo existido ley que dispusiera la creación del Padrón de Contratistas y Proveedores del Gobierno Federal y menos la obligación de inscribirse en él, quienes aspiraran a tener dicha calidad de contratistas o proveedores, resultaba inoperante invocar la facultad reglamentaria contenida en la fracción I del artículo 89 Constitucional para tratar de fundar jurídicamente la creación de dicho registro público imprevisto en la ley.

H. Ley de Obras Públicas.

Esta Ley fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980** y estuvo vigente hasta el día 31 de diciembre de 1993. Dicho ordenamiento tenía como objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realizara el Gobierno Federal con el fin de que el proceso pudiera observar unidad y complementariedad; estableciendo como regla general, que los contratos de obra pública deberían ser adjudicados mediante licitaciones públicas, en las



que los interesados libremente presentaran proposiciones solventes en sobre cerrado, a fin de asegurar las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, garantizando la debida ejecución de la obra.

En el ordenamiento de referencia, se exceptuaban de licitación pública algunos casos, como aquellos en que sólo pudieran celebrarse contratos con una determinada persona, por ser la titular de las patentes necesarias para realizar los trabajos; las obras con fines militares o para la armada, y las necesarias para salvaguardar la seguridad nacional, por desastres, casos fortuitos y circunstancias que alteren el orden social, económico y la salud.

Los casos de excepción a la licitación pública mencionados en el párrafo anterior, se debieron a que en muchas ocasiones resultaba más complicado, costoso o totalmente inútil, llevar a cabo todo un procedimiento de licitación para la adjudicación de los contratos; tal es el caso de las situaciones de emergencia, en las que la seguridad de la población estaba por encima de cualquier cosa, o bien, cuando el fabricante de algún bien o servicio era el único que podía proporcionarlo.

I. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Esta Ley abrogó tanto a **La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (D.O. 8/II/85)**, como a la **Ley de Obras Públicas (D.O. 30/XII/80)**, con el propósito de codificar en uno solo, las disposiciones jurídicas relacionadas con las materias referidas, incorporando algunas situaciones nuevas, derivadas de la práctica y aplicación de las leyes abrogadas, pero sin variar sustancialmente su contenido, así como las de sus respectivos reglamentos.



En este tenor, en la exposición de motivos enviada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión se señaló, entre otras cuestiones, lo siguiente: “Con objeto de facilitar su interpretación y aplicación, se propone reunir, en un solo ordenamiento, las materias de obras públicas y de adquisiciones, arrendamientos y servicios que, hasta ahora, han sido regulados en forma independiente. Ello en virtud de la analogía que presentan muchas de sus disciplinas y de la conveniencia de reducir al máximo la regulación respecto de las mismas, sin que ello se traduzca en el abandono de los objetivos que persigue esta iniciativa.”

Si bien la reunión de los ordenamientos mencionados significó un avance de técnica legislativa que se enriqueció con aspectos innovadores en la materia, en la práctica dicho propósito resultó inverso al existir complicaciones por parte de las dependencias y entidades, así como de los particulares, en la interpretación y aplicación de la Ley en comento.

Ante la problemática anterior, se llegó a la conclusión de que la Ley no cumplió con los objetivos para los cuales fue concebida, por lo que se llevó a cabo una revisión integral de sus conceptos a efecto de establecer nuevos ordenamientos que dieran certidumbre jurídica a las partes que intervienen en las contrataciones reguladas por la Ley.

J. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Este ordenamiento cuya vigencia inició a partir del día 4 de marzo del año 2000, abrogó a la mencionada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, estableciendo como uno de sus propósitos integrar en ordenamientos por separado la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por un lado, y la de obra pública y servicios relacionados con la misma por el otro.



En efecto, la reunión de materias de naturaleza disímbola propició una gran complejidad en la interpretación y aplicación de la citada Ley de Adquisiciones y obras públicas, tanto para los servidores públicos encargados de las operaciones reguladas por la propia ley, como para los proveedores, contratistas y prestadores de servicios.

De esta forma, en la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión se planteó la necesidad de separar las materias referidas indicándose lo siguiente: “Es así que la convergencia de la regulación de las adquisiciones y los servicios de cualquier naturaleza en un ordenamiento en el que coexiste también la concepción de obra pública -que absorbe a los servicios relacionados con la misma-, ha propiciado frecuentes equívocos que impactan en la aplicación de los procedimientos y reglas de contratación propios de cada materia. Es cierto que existe un tronco común entre ambas materias, pero también lo es que existen diferencias radicales entre el procedimiento para contratar la construcción de una carretera o de una escuela, con la adquisición de papelería o computadoras, por citar algunos ejemplos.”

“En esta tesitura, la separación de materias y la acotación del régimen de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza en un sólo ordenamiento, permitirá sistematizar las disposiciones de manera funcional y especializada en torno a conceptos inequívocos que son propios de estos actos, llenar las lagunas existentes y aclarar las confusiones que se suscitaron al reunirse los dos regímenes mencionados.”

Aunado a la separación de las materias aludida, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas incorporó diversas modificaciones con el objeto de actualizar su esquema normativo haciéndolo congruente con otros ordenamientos que, durante la vigencia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, fueron expedidos y reformados, tal es el caso de la inclusión de



algunos sujetos que estarían obligados a aplicarla, como es el caso de la Consejería Jurídica y los fideicomisos públicos, sin distinguir si se trata o no de fideicomisos considerados como entidades paraestatales.

Asimismo, la nueva ley incluye, entre otros aspectos, la posibilidad de cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor, o bien cuando existan circunstancias que, debidamente justificadas, provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el procedimiento de contratación pudiera ocasionarse un daño o perjuicio a la dependencia o entidad convocante.

Otro aspecto interesante que incorpora la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es la utilización de los avances tecnológicos como lo son los medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica, que permitirían agilizar los procedimientos de contratación; en este sentido, se prevé la posibilidad de enviar las propuestas o presentar inconformidades a través de estos medios, o bien, por servicio postal o mensajería, contemplando que para estos casos, la firma autógrafa será sustituida por medios de identificación electrónica, los cuales producirían los mismos efectos probatorios que las leyes otorgan a los documentos, quedando a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de Función Pública) la certificación de dichos medios de identificación conforme a los lineamientos que al efecto emita.

De igual forma y con el objeto de evitar que las partes que intervienen en los contratos ocurran en todos los casos a dirimir sus controversias ante las autoridades jurisdiccionales y mediante procedimientos largos y costosos, se ha incluido en la ley una instancia conciliatoria ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), que tendría lugar con motivo de una queja derivada de discrepancias en la



aplicación de los términos estipulados en los contratos, para que en una audiencia de conciliación se procuren avenir los intereses de las partes, a fin de que lleguen a un convenio o en su defecto, dejar a salvo los derechos de los promoventes para reclamarlos ante los tribunales federales.

Otra de las premisas que sustenta la Ley, es la de promover la congruencia de los diversos esquemas técnicos, ecológicos, sociales y económicos que la tendencia mundial exige a nuestro país, con el objeto de que el Estado obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, procurando así la competitividad de la industria de la construcción nacional, así como la transparencia en la realización de los procedimientos de contratación.

Con fecha 7 de julio de 2005, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre las cuales se modificó el esquema para adjudicar el contrato, estableciéndose en su artículo 38 que la adjudicación del contrato en caso de que existieran dos o más propuestas solventes, que sería a la económica más conveniente, ya no a la más baja, determinación que es el objeto del presente estudio y se analizará detalladamente en los siguientes capítulos.

XII. Semblanza Histórica de su previsión en Reglamentos Administrativos.

a) Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Este ordenamiento reglamentó la Ley de Obras públicas, y constaba de 6 capítulos y 4 artículos transitorios, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985.



Entre las principales disposiciones que se incorporaron al citado reglamento destacan las siguientes:

A efecto de precisar las obras públicas que quedaban sujetas a la Ley, el Reglamento en cita definió aquellos trabajos tendientes a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios, así como explotar y desarrollar los recursos naturales de nuestro país, enlistando los siguientes:

- Desmontes, subsuelos, nivelación de tierras, desazolve y deshierbe de canales y presas, lavado de tierras.
- Instalaciones para la cría y desarrollo pecuario.
- Obras para la conservación del suelo, agua y aire.
- Instalación de islas artificiales y plataformas localizadas en zona lacustres, plataforma continental o zócalos submarinos de las islas.
- Instalaciones para la recuperación, conducción, producción, procesamiento o almacenamiento, necesarias para la explotación y desarrollo de los recursos naturales y que estén en el suelo o subsuelo.
- La infraestructura agropecuaria o para la explotación de los recursos naturales.

Asimismo, precisó entre otros los siguientes trabajos:

- La instalación, montaje, colocación o aplicación de bienes muebles que se incorporen, adhieran o destinen a un inmueble.
- La contratación de la instalación, montaje, colocación o aplicación de los bienes muebles, cuando incluya su adquisición o fabricación.
- La conservación, mantenimiento y restauración de bienes muebles.



En la planeación de obras públicas, se estableció la obligación para las dependencias y entidades de realizar los estudios de preinversión que se requirieran para definir la factibilidad técnica y económica, así como elaborar un programa y presupuesto anual de obras.

A efecto de agilizar la ejecución de trabajos y realizarlos de manera ininterrumpida, se estableció que previamente a la realización de obra pública se debían tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias y autorizaciones que se requerían para su realización, y otorgar a las dependencias y entidades las facilidades necesarias para su ejecución, por administración directa y por contrato.

Por otro lado, se regularon los requisitos que debían presentar las personas interesadas en inscribirse en el padrón de contratista de obras públicas, a efecto de poder participar en los procedimientos de contratación; dicho registro fue ajustado para llevarlo de acuerdo a la naturaleza y especialidad de la empresa.

En cuanto al procedimiento de contratación se preveía que para asegurar la seriedad de las proposiciones en el proceso de adjudicación, el proponente debía entregar un cheque cruzado, expedido por cualquier institución crédito, el cual debía conservarse en custodia por la dependencia o entidad contratante hasta la fecha en que se diera a conocer el fallo, devolviéndose a los concursantes, excepto a aquel que se le haya adjudicado el contrato.

De igual forma se preveía la obligación de garantizar el cumplimiento del contrato mediante fianza por el diez por ciento del monto del total del contrato, así como los anticipos otorgados por la cantidad total autorizada.

Además de las garantías mencionadas, los concursantes debían considerar en su propuesta lo siguientes requisitos: manifestación escrita de conocer el sitio de los



trabajos, catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios, datos básicos de costos de materiales, mano de obra y horarios de maquinaria de construcción, análisis de precios unitarios de los conceptos de trabajo solicitados, costos indirectos, programa de ejecución de trabajos, relación de maquinaria y equipo de construcción, programa de utilización de la maquinaria y equipo de construcción.

Para el acto de presentación y apertura de proposiciones, el Reglamento previó la obligación para la convocante de designará a un servidor público quien presidiría dicho acto y sería la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición presentada.

Se estableció por primera vez que los derechos y obligaciones derivados de los contratos para la realización de las obras públicas en ningún caso, podían ser cedidos en todo o en parte a nadie a quien no se le hubiere adjudicado el contrato, excepto los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados siempre que se contara con la aprobación previa y escrita de la contratante.

b) Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Para la elaboración del Reglamento se recibieron un gran número de propuestas, las que se ordenaron y estructuraron de acuerdo con el procedimiento que se sigue para concebir y ejecutar obras públicas; quedando el Reglamento en un total de 230 artículos, distribuidos en cinco Títulos, con un apartado de siete artículos transitorios.

Este esquema, hace del Reglamento un documento práctico que incorpora las normas que facilitan y transparentan los procesos de contratación y ejecución de las obras y servicios relacionados con las mismas.



En este Reglamento se agrupan en un solo instrumento jurídico, las disposiciones normativas emitidas para reglamentar tanto la abrogada Ley de Obras Públicas de 1982, como la derogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993.

Elimina las lagunas que se presentaban en legislaciones anteriores, con el propósito de dar certeza y seguridad jurídica a los contratantes, homogeneizar contratos y evitar libres interpretaciones de la norma.

Es el resultado de un exhaustivo proceso de consulta, que reúne en un solo instrumento las opiniones de todos los sectores involucrados con la industria de la construcción, así como la experiencia de las dependencias y entidades encargadas de la aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Entre sus principales disposiciones se encuentran las siguientes:

Establece los requisitos mínimos que deberán cumplir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la integración de sus políticas, bases y lineamientos internos en materia de obra pública, los que entre otros aspectos deben promover la simplificación administrativa, la transparencia de los procesos y el cuidado de los recursos destinados en la ejecución de obras y servicios.

Puntualiza los elementos mínimos que se deben considerar para la elaboración de los programas y presupuestos anuales de obras y servicios.

Por primera ocasión, se precisa en forma expresa las acciones previas que las dependencias y entidades deben verificar para iniciar las obras públicas, a efecto de eliminar gastos innecesarios por este motivo.



Reglamenta el artículo 25 de la Ley, al establecer por primera vez, cual es el objetivo de los comités de obra pública, describiendo las funciones del mismo y las de sus integrantes, precisando que la responsabilidad de los asuntos tratado en su seno, es de la exclusiva responsabilidad del área que los presente. Asimismo, especifica la información que deberá presentar el área solicitante para que, con base en ella, los miembros del comité puedan emitir su opinión o expresar sus dudas al respecto; finalmente señala los lineamientos que deberán seguirse para la desarrollar las sesiones del comité.

Con el objeto de simplificar la verificación de los documentos a presentar por los licitantes, el Reglamento establece que para acreditar la personalidad jurídica bastará con la presentación de una carta, bajo protesta de decir verdad, en la que se enuncie los datos relevantes de los interesados, siendo el ganador el único obligado a presentar sus documentos para cotejo.

Incluye una descripción detallada de los documentos que integrarán la propuesta técnica y la económica, esto con el propósito de que las dependencias y entidades no soliciten documentos adicionales y no relacionados con el procedimiento de contratación, diferenciando los concursos bajo la modalidad de precios unitarios de los de precio alzado.

Incluye un apartado con los requisitos mínimos que deberán cumplir aquellas personas que deseen presentar conjuntamente sus propuestas.

Con el propósito de estandarizar la forma de evaluar las propuestas, señala los aspectos principales que deberán considerarse para determinar si una propuesta es solvente en los rubros legales, técnicos y económicos, V.gr. congruencia de programas; experiencia del personal encargado de los trabajos; rendimientos de maquinaria y equipo nuevos; procedimiento constructivo; precios competitivos y adecuada integración de precios unitarios.



Considerando la dificultad para evaluar las propuestas de contratos a precio alzado, se incluye en el Reglamento un apartado especial que proporciona lineamientos generales para realizar un adecuado análisis de las propuestas.

Se reglamenta el artículo 38 de la Ley, estableciendo los elementos que deberá contener el dictamen de fallo, así como los requisitos mínimos del acta que para el efecto se debe levantar.

Se reglamentan los artículos 48 y 49 de la Ley, respecto a las garantías, incluyéndose los lineamientos necesarios para la constitución, operación, liberación y cobro de las mismas, haciendo distinción entre las garantías de cumplimiento del contrato, anticipos y la garantía por defectos y vicios ocultos de los trabajos. Tratándose de la constitución de fianzas como forma de garantía, se abre un apartado especial, que tiene por objeto describir el contenido mínimo de la póliza de fianzas, así como el manejo que se debe dar en los casos de rescisiones y ofrecimiento de pago.

Respecto de las modificaciones a los contratos a que hace referencia el artículo 59 de la Ley, se establecen los siguientes conceptos:

- Que las modificaciones podrán realizarse tanto en aumento como en reducción del plazo o monto.
- Que los conceptos realizados al amparo de convenios, se administrarán de forma independiente a los conceptos de trabajo del contrato original.
- Que cuando la modificación implique una diferencia superior al veinticinco por ciento, en más o en menos, del importe original del contrato, la dependencia o entidad, junto con el contratista, podrán revisar los indirectos y el financiamiento originalmente pactados y determinar la procedencia de ajustarlos a las nuevas condiciones.



- Que las únicas causas para celebrar un convenio en monto es cuando exista la necesidad de ejecutar trabajos por cantidades adicionales o conceptos extraordinarios no previstos en el catálogo original del contrato.
- Descripción detallada del procedimiento para la determinación de precios de conceptos extraordinarios, no considerados en el catálogo original.
- Descripción de los requisitos mínimos para realizar pago provisional de costos directos por los insumos que efectivamente se hayan suministrado en las obras, cuyo precio extraordinario no haya sido posible conciliarlo y autorizarlo.
- Descripción del contenido mínimo del convenio.

Se describen las funciones mínimas que deberá realizar la residencia durante la ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, V.gr. revisión de la correcta continuidad de los trabajos, designación de la residencia y, en su caso, de la supervisión como representantes de las dependencias y entidades, así como la designación del superintendente de construcción, quien fungirá como representante del contratista. Esto con el objeto de que se detecten en forma oportuna las desviaciones de los programas de ejecución y la toma de las acciones preventivas o correctivas que procedan.

Considerando la importancia que reviste el adecuado manejo de la bitácora de obra, se incluye una sección donde se establecen la forma y las reglas generales que se deben observar para su uso; esto con el objeto de ayudar en la resolución oportuna de problemas que en la práctica se suscitan y que no eran considerados en legislaciones anteriores.

Considerando las repercusiones económicas que tienen las suspensión de las obras, se incluyen las normas generales que deberán observarse en éstos casos, enunciando los



únicos conceptos que podrán pagarse a los contratistas como gastos no recuperables, así como la necesidad de levantar un acta circunstanciada donde consten las causas que dan origen a la suspensión y los datos relevantes de la obra, señalándose por primera vez las acciones a seguir tratándose de caso fortuito o fuerza mayor.

Se abre por primera ocasión un apartado especial sobre la terminación anticipada de los contratos, donde se enuncian los lineamientos generales para documentar y justificar dicha acción, así como los únicos conceptos que deberán reconocerse como gastos no recuperables.

Al ser la rescisión administrativa del contrato uno de los temas controversiales entre los contratistas y las dependencias y entidades, se incluye un apartado especial al respecto, el que incorpora, entre otros, los siguientes aspectos:

- Que será el último medio a utilizar por las dependencias y entidades, ya que en todos los casos deberán promover la continuación de los trabajos y el menor retraso posible.
- Que la rescisión administrativa opera de pleno derecho; en caso de que el contratista opte por la rescisión deberá solicitarlo a una autoridad judicial.
- Se enuncian algunas de las causas más recurrentes para la procedencia de la rescisión administrativa.
- Se establece el contenido mínimo del acta circunstanciada de la rescisión administrativa.
- Se establece el procedimiento para llevar a cabo el finiquito de un contrato rescindido.



- Se establece por primera vez el procedimiento a seguir en la determinación del sobrecosto.

Con el propósito de establecer un adecuado procedimiento para la recepción de las obras y lograr el óptimo aprovechamiento de las mismas, se reglamenta el artículo 64 de la Ley, describiendo todas y cada una de las acciones que se requieren para realizar la recepción física de los trabajos y el finiquitos de los mismos, así como la forma de llevar a cabo el cierre de los contratos; enunciando incluso, las acciones a seguir para las recepción parcial de trabajos.

Se establece que un precio unitario deberá estar integrado por costos directos, costos indirectos, costo por financiamiento, cargo por utilidad y cargos adicionales, desglosando los subconceptos que los integran y la forma en que debe obtenerse el importe de cada uno de ellos; estableciendo fórmulas y definiciones en cada caso.

Por primera vez se incluye un apartado referente a los contratos celebrados bajo la modalidad de precio alzado, lo anterior, con el propósito de reglamentar aquellos instrumentos jurídicos que son cada vez más utilizados en la práctica y que anteriormente carecían de lineamientos normativos que los regulara, se destacan entre otros los aspectos siguientes:

- Que los licitantes deberán presentar sus propuestas desglosadas en, por lo menos, cinco actividades principales, las cuales podrán desglosarse en subactividades.
- Se establece que las actividades a desarrollar, para efectos de medición y control, deberán referirse a acciones generales, debiendo ser coincidentes con la red de actividades, la cédula de avances y pagos programados y el programa de ejecución.



- Se define por actividad de obra el conjunto de acciones que deben ser ejecutadas totalmente en un periodo y con un monto preestablecido y determinadas en unidades de medida paramétrica general, las que serán definidas por la contratante en las bases de licitación o en el contrato correspondiente.
- Se establece un procedimiento por medio del cual las dependencias y entidades deberán realizar las actividades de vigilancia, control y supervisión de este tipo de obras, indicando que las dependencias y entidades serán responsables de establecer los mecanismos correspondientes.
- Se establece que los lineamientos necesarios para reconocer incrementos o requerir reducciones en los contratos celebrados a precio alzado, de conformidad con el artículo 59 de la Ley, serán emitidos por la Contraloría, cuando se presenten circunstancias económicas de tipo general, que afecten la situación financiera y la continuidad de las obras.

Se reglamenta el artículo 4 de la Ley, al definir la gerencia de proyectos, así como estableciendo los requisitos mínimos que deben contener los términos de referencia en los contratos de servicios relacionados con las obras públicas.

El Reglamento reconoce que la evaluación y preparación de las propuestas de los servicios relacionados, no puede realizarse de la misma forma que la establecida para las obras públicas, por lo que incluye mecanismos específicos para la integración y evaluación de este tipo de propuestas.

Establece el procedimiento que deberán de seguir las dependencias y entidades cuando utilicen mecanismos de puntos y porcentajes, V.gr., describe que las dependencias y entidades deberán delimitar los rubros de selección, así como definir con precisión el porcentaje o puntos mínimos de aceptación para cada caso y bajo los cuales podrá



decretarse la solvencia.

Se incluye un apartado que reglamenta los artículos 70 al 73 de la Ley, referente a las obras que son susceptibles de ser ejecutadas por administración directa, subsanándose con esto las lagunas de anteriores legislaciones; destacan los siguientes aspectos:

- Enuncia el contenido mínimo del acuerdo de administración directa.
- Describe la forma en que se debe integrar el presupuesto de los trabajos, así como los costos que lo integran, V.gr. señal como parte de los mismos a los equipos, mecanismos y accesorios de instalación permanente, materiales, salarios e instalaciones provisionales.
- Describe los elementos mínimos que se deben considerar para la elaboración de los programas de ejecución.
- Establece un procedimiento especial para la recepción de los trabajos por administración directa, por medio del cual debe quedar constancia de los trabajos que se están recibiendo; el importe de los trabajos; el periodo de ejecución; el responsable de la ejecución; la relación de las estimaciones o de gastos realizados y la declaración de los planos que se entregan.
- Señala que aquellos trabajos que se lleven a cabo con personal, con materiales existentes en el almacén y con el equipo y herramienta propios de las dependencias y entidades, y que sean utilizados para realizar el mantenimiento menor, no deberán considerarse como trabajos de administración directa.

El 8 de julio de 2005 entraron en vigor las reformas y adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados Con las Mismas, por lo que fue necesario adecuar el Reglamento respectivo (vigente



desde el 19 de septiembre de 2001). Una vez que se obtuvieron las aprobaciones correspondientes, el Ejecutivo Federal realizó la promulgación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 2006, entrando en vigor al día siguiente.

Los aspectos relevantes de las mencionadas reformas al Reglamento son los siguientes:

- Bitácora Electrónica.- Se establece la obligatoriedad de que su elaboración, control y seguimiento se lleve por medios remotos de comunicación electrónica, salvo que existan dificultades tecnológicas, o contrataciones de forma ocasional, en cuyo caso solicitarán a la SFP autorización para llevarse por medios de comunicación convencional.
- Obras de Gran Complejidad.- Se incorpora la definición de este concepto y se precisa que requieren de dictamen técnico que lo justifique (Titular del área responsable de la ejecución de las obras).
- Fideicomisos.- Se regula la forma en que los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales llevarán a cabo las operaciones reguladas por la Ley de la materia.
- Registro de Contratistas.- Se establece la obligación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de integrar un registro de contratistas, siendo potestativo para las personas inscribirse, detallándose el contenido mínimo del registro.
- Mecanismo de adjudicación a la propuesta económicamente más conveniente.- Se establecen los criterios para de determinar la propuesta económicamente más conveniente para el Estado y para la elección en caso de empate técnico.
- Mecanismo de puntos y porcentajes en evaluación servicios relacionados con



obra pública.- Se detalla el mecanismo para evaluar las proposiciones a través de puntos y porcentajes, asignando el 70% a la parte técnica y el 30% a la parte económica.

- Ajuste de costos en moneda extranjera.- Se regula la forma para establecer el mecanismo de ajuste de costos cuando se trate de contratos a precios unitarios o la porción de esta naturaleza, tratándose de contratos a precio alzado formalizados en moneda extranjera.

