

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

SUMARIO

6.1. PRINCIPIOS Y BASES JURÍDICAS

6.2. REGULACIÓN LEGAL Y ADMINISTRATIVA

6.3. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

OBJETIVOS GENERALES

- Ofrecer un panorama sobre los conceptos que definen y caracterizan a la obra pública y a los servicios relacionados con la misma.
- Enunciar los principios y propósitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina con respecto a la administración de los recursos económicos, que se destinen para la contratación de los trabajos de obras públicas.
- Indicar los ordenamientos jurídicos y administrativos que tutelan y regulan de manera particular, las obras públicas y servicios conexos.
- Presentar el proceso de planeación, que debe seguirse en torno a los trabajos y servicios que realice la administración pública.
- Describir los sistemas que utilizan los gobiernos, para la elección de sus co-contratantes y reseñar los procedimientos de adjudicación que sirven de base, para la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Enunciar y detallar los conceptos, principios y elementos que deben contener los contratos derivados de los procesos de adjudicación que realice el sector público.

6.1. PRINCIPIOS Y BASES JURÍDICAS

6.1.1. Definición de obra pública

La palabra obra, se entiende como “todo objeto producido o transformado por algún agente”.

Las obras públicas o particulares se refieren a la construcción, reconstrucción, instalación, reparación, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles.

Algunos autores definen la obra pública, “como una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y destinado al uso público, a un servicio público, o a cualquier finalidad de beneficio general”.

La obra pública en un sentido más amplio, es toda construcción integral o reparación realizada por contratistas o directamente por la administración pública sobre cosas, inmuebles o muebles directamente afectados al dominio público”.¹⁵⁷

En el origen de la elaboración del anteproyecto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado el 30 de diciembre de 1980, se definió a la Ley de Obras Públicas como: “La optimización de los recursos que el sector público aplica a la realización de obras públicas”.

Para efectos legales, se consideran como obras públicas las siguientes construcciones: caminos, puentes, presas, puertos (aéreos y marítimos), canales de riego y de navegación pozos de agua y petroleros, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos, así como los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos”.¹⁵⁸

Las obras públicas sirven para impulsar el desarrollo económico y social de los países, ya que a través de ellas se genera infraestructura. Dichas obras, permiten transformar regiones improductivas en centros de producción por medio de carreteras, escuelas, hospitales y centro culturales y de recreación. En pocas palabras, las obras públicas permiten elevar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, ya que constituyen uno de los instrumentos básicos, para lograr el progreso de cualquier nación.

¹⁵⁷ Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Administración. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996. Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas.

¹⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*. México. Porrúa. p. 218.

Las obras públicas constituyen un detonador en la economía de los países por la importancia de los recursos conferidos a través del gasto público.

A continuación se enuncian las características fundamentales de las obras públicas.

PROPIEDADES GENÉRICAS DE LAS OBRAS PÚBLICAS ¹⁵⁹

- El resultado es siempre un activo fijo o un bien inmueble en cualquier tipo de obra.
- Son mensurables y valuables directa o indirectamente y son objeto de depreciación o revaluación, según los valores del mercado inmobiliario.
- Por su uso, están sujetas al desgaste, al maltrato, al deterioro y a la destrucción.
- Obedecen a un proceso planeación-presupuestación-construcción-operación.
- Se conciben para atender una necesidad colectiva y prestar un servicio público.
- Implican una realización física, con mano de obra, materiales, maquinaria y procedimientos técnicos y administrativos.
- Requieren un espacio físico para realizarse, ya sea terrestre, marítimo o fluvial.
- Conllevan necesariamente una inversión de recursos económicos de la sociedad, particulares o asociados a otras inversiones en especie.

“Las obras públicas figuran entre los testimonios más antiguos de la actividad administrativa del Estado, su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, las cuales son planear y ordenar su construcción, así como dirigirla, administrarla y en su caso, contratar dicha construcción”.¹⁶⁰

“La construcción de obras públicas, es desde tiempo inmemorial, una actividad del Estado. Es conocido el lema: “Gobernar es construir”, pues sin duda, el desarrollo de un pueblo se manifiesta a través de las obras públicas, de servicios municipales, de comunicaciones, de infraestructura eléctrica (hidráulica, térmica o atómica) industrial, entre otras”.¹⁶¹

¹⁵⁹ Zavala Chavero, Roberto. *Apuntes Proporcionados en el Curso de Actualización Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México, INAP. 2000.

¹⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 218.

¹⁶¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP. CONACYT. 1984. p. 215.

La obra pública se caracteriza por la gran cantidad de recursos que se destinan para cumplir con sus objetivos ya que el gobierno federal, es uno de los principales constructores en el país.

El acto de obra pública, económicamente tiene un efecto multiplicador que genera y propicia el desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, toda vez que, éstas acciones son una fuente generadora de empleos directos e indirectos, así como de ingresos. Su función debe ser administrada y regulada óptimamente por ordenamientos jurídicos específicos, ya que los recursos que se utilizan para su realización, provienen de fondos públicos, que de una u otra forma, son aportados por la sociedad.

La finalidad de la obra pública es brindar un servicio social o económico a la población.

6.1.2. Misión, visión, objetivos y estrategias

Por la importancia económica y social que tiene la obra pública en un Estado de Derecho, dicha función se encuentra regulada a través de diversos instrumentos jurídicos que van desde el marco constitucional, hasta una serie de disposiciones de carácter administrativo con el fin de lograr el uso racional de los recursos que se destinan para tal fin.

Cabe advertir que además de la regulación jurídica, la administración de la obra pública está sujeta a una serie de procesos, mecanismos y organizaciones, que tienen como tarea permanente, el asegurar que dichas inversiones contribuyan oportuna y adecuadamente al logro de los propósitos nacionales, o en materia de desarrollo económico y social.

El Congreso de la Unión en diciembre de 1982, aprobó una serie de modificaciones al artículo 134 constitucional, con el fin de propiciar una utilización racional de los recursos económicos que se destinen tanto para la contratación de obras, como para la de otros conceptos y servicios que contraten el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un plan estratégico de carácter integral que define la actuación del Estado, en materia de administración de recursos materiales y en particular, en lo referente a las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como en la contratación de obra pública.

El Estado mexicano de conformidad a lo establecido en el artículo 134 constitucional, tiene la misión de administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia y honradez.

En el artículo 134, los gobiernos federal, del Distrito Federal y sus respectivas administraciones paraestatales, tienen como visión, el asegurar al Estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, cuando realicen la adquisición de bienes muebles o la contratación de obra pública.

El Estado, visto como una empresa social, tiene como objetivo fundamental el lograr que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras, se realice con base a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

El Estado, de acuerdo con el artículo 134 constitucional, tiene que instrumentar la contratación de bienes y obras públicas mediante el procedimiento de licitación pública.

La Constitución que de alguna forma, privilegia a la licitación pública como una estrategia fundamental para la contratación de bienes y obra pública, en su artículo 134, apunta la adopción e instrumentación de otras estrategias o procedimientos de contratación para garantizar al Estado las mejores condiciones.

En este sentido, la Constitución señala que las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas y requisitos que deberán seguirse, para la adjudicación de bienes o contratación de obras públicas, arrendamientos y servicios.

El artículo 134 de la Carta Magna define la misión, la visión, los objetivos, las estrategias y las políticas generales que debe seguir el Estado, en materia de adquisición de bienes y contratación de obra pública.

La Constitución señala que el manejo de los recursos económicos, se debe realizar de acuerdo a las bases, que prevé dicho artículo, toda vez que los servidores públicos que administren dichos recursos, serán responsables del cumplimiento de dichas bases, con estricta sujeción a lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.1.3. Racionalidad y moralidad administrativa

De los principios, que tutela el artículo 134 constitucional, destacan los relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía, estos conceptos en relación con los de precio y financiamiento, le otorgan a dicho artículo un carácter racional, por la forma en que deben realizarse los actos y los procedimientos de contratación.

El artículo 134, además señala que los recursos económicos se administrarán con el propósito de satisfacer o cumplir con los objetivos a los cuales están destinados. Los objetivos indican los resultados o fines que las dependencias o entidades deben lograr en un tiempo determinado y proporcionan las pautas o directrices básicas para dirigir los esfuerzos y recursos.

En materia de adquisición y obra pública, los objetivos representan los resultados que la administración pública federal espera obtener, es decir, son los fines establecidos cualitativa y cuantitativamente para realizarse en un tiempo específico.

La eficiencia como parte de los principios medulares del artículo 134, ofrece diversas opiniones, ya que para algunos tiene una mera connotación técnica que vincula las metas previstas en un programa con su realización, independientemente de que la obtención de las metas administrativas logren el resultado que se pretende.

El término de eficiencia como la virtud administrativa, consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso racional de los medios existentes, o bien, obtener el fin al menor costo posible.¹⁶²

La óptica legal del término eficacia connota "la aptitud jurídica del acto (administrativo) para producir exactamente los efectos previstos".¹⁶³ Se es eficaz, cuando se posee la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.

Es necesario señalar que entre eficiencia y eficacia existe una relación muy estrecha, por lo que un principio sin el otro, tiene una acción muy limitada. Sin duda, el espíritu que los legisladores persiguen con la inclusión de dichos conceptos (como parte de la administración de los recursos económicos), es lograr la conjunción de ambos para obtener las mejores condiciones al Estado en la compra de bienes o en la contratación de obra pública, por parte de las dependencias o entidades.

El derecho administrativo, desde su punto de vista, sostiene que no todos los actos de gobierno pueden calificarse bajo criterios de costo-beneficio, dado que en muchos casos, lo importante es el interés general o la satisfacción de una necesidad colectiva independientemente del aspecto económico.

¹⁶² Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Administración. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996. Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas. p. 78.

¹⁶³ Idem. p. 78.

El costo-beneficio es para el sector central de la administración pública de carácter social mientras que, para el sector paraestatal es de tipo financiero debido a que la administración pública federal realiza actividades prioritarias y estratégicas.

El término de economía que se incorporó al modificar el contenido y el alcance del artículo 134 de la Carta Magna, en “su sentido más amplio es el de una administración adecuada de los bienes...”¹⁶⁴, que propende al “ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo y de las energías de toda índole, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio del individuo y de la sociedad”.¹⁶⁵

Es conveniente destacar, lo que al respecto señala Eduardo Andrade Sánchez: “el término economía se refiere a la administración de los recursos en forma idónea, es decir (en términos económicos), que sea más rentable y atienda al factor costo-beneficio. Esto no necesariamente implica que se logre un beneficio con la contratación de las ofertas más baratas”.

Complementariamente, el artículo 134 eleva a rango constitucional el quehacer de los servidores, ya que hace alusión a los principios éticos de honradez e imparcialidad. Estos principios conjuntamente con los de legalidad y lealtad, conforman lo que se denomina como moralidad administrativa.

El título IV de la Constitución determina con exactitud que los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad por los actos u omisiones en los que incurran durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El principio de honradez se refiere al comportamiento responsable del administrador público en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como al servicio oportuno a los administrados.¹⁶⁶ Por falta de probidad u honradez, se entiende una conducta ajena al recto proceder.

El principio de imparcialidad se refiere a la “falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas” así mismo, dicho concepto puede entenderse como una “actitud recta, desapasionada, sin perjuicio ni prevenciones al proceder y al juzgar”.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Ibidem. p. 77

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Andrade Sánchez, Eduardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. UNAM – IIJ. 1985. p. 336.

¹⁶⁷ Ibidem. p. 107

En el significado y el alcance del principio de imparcialidad, se debe tener presente que dicho concepto tiene como finalidad evitar que el ejercicio de las funciones públicas, sea arbitrario, irrazonable e injusto por distinciones discriminatorias.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que “la imparcialidad es la obligación que tienen los servidores públicos de dar un trato de igualdad a todas las personas relacionadas con ellos, con motivo de las funciones que tengan a su cargo para no beneficiar a unos en perjuicio de otros”.¹⁶⁸

La legalidad, entendida como uno de los principios que conforman la moralidad administrativa, tiene por objeto limitar el arbitrio de la autoridad para impedir que ésta, abuse del poder que le es conferido, ya que la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite. Bajo esta óptica, la Ley es una “norma jurídica obligatoria dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines”.¹⁶⁹

El principio de legalidad indica que, “la actividad administrativa debe llevarse a cabo respetando la ordenación jerárquica de las normas”, de tal forma que, “la autoridad, no establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones, se reconoce a otros; la autoridad, debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación no sea arbitraria, injusta o absurda”.¹⁷⁰

La lealtad, como uno de los elementos básicos de la moralidad administrativa, consiste en la obligación que tienen los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la nación, es decir, cuidar durante su desempeño los intereses de la nación en bien público, y no a favor de particulares aun cuando se trate de sus superiores.

Establecidas las características básicas de los principios de racionalidad y moralidad a que alude la Constitución, en su artículo 134 y en su Título IV (artículos 108 al 114), los conceptos de eficiencia, eficacia, economía, honradez, imparcialidad, legalidad y lealtad, constituyen los valores fundamentales que deben regir el ejercicio de la función pública en general, y de los servidores públicos en particular.

¹⁶⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Material del Módulo VIII. Responsabilidades de la Especialización en Administración de Recursos Materiales*. México. INAP. 1995.

¹⁶⁹ De Pina Vara, Rafael y De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa. 2000. p. 355.

¹⁷⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit. p. 62.

6.2. REGULACIÓN LEGAL Y ADMINISTRATIVA

6.2.1. Normatividad en materia de obras públicas y servicios relacionados con éstas

Los contratos y las inversiones en obras públicas, requieren de un tratamiento normativo preciso, estructurado y unitario con base a un sistema de normas jerarquizadas, de tal forma, que las normas superiores e inferiores no sean desconocidas entre sí.

“La fuente formal y directa más importante y de mayor jerarquía del derecho administrativo, y de todas las ramas de la ciencia jurídica, es la Constitución, Ley Suprema de un Estado...”¹⁷¹

“La Constitución es la espina dorsal del derecho administrativo, toda vez que de ella derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales (Leyes y Reglamentos), como en su ejecución, al dictar actos concretos generadores de normas jurídicas individualizadas”.¹⁷²

De acuerdo a la estructura del sistema jurídico mexicano, los elementos del ordenamiento jurídico son todas aquellas normas y principios que integran nuestro derecho administrativo, se encuentran estructurados unitaria y jerárquicamente para resolver las cuestiones administrativas”.¹⁷³

La contratación de obra pública y la administración de recursos económicos que se destinen para tal objeto, son tutelados por el artículo 134 de la Constitución y regulados de manera específica, por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

“El fenómeno jurídico administrativo que se gesta en la actividad que formaliza los compromisos de contratistas, proveedores y prestadores de servicios con el Estado, se rigen por principios de rango constitucional que protegen desde el artículo 134 los principios de eficiencia, eficacia y honradez que se persiguen al destinar recursos públicos a los contratos administrativos...”¹⁷⁴

¹⁷¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 2000. p. 63.

¹⁷² Idem. p. 63.

¹⁷³ Idem. pp. 63 y 64

¹⁷⁴ Valdez Abascal, Ruben y Romero Apis, José Elías. *La Modernización del Derecho Mexicano*. México. Porrúa. Edición 1994. p. 533.

Alfonso Nava Negrete, define el contrato administrativo, como el contrato que celebra la administración pública con los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

El 4 de enero de 2000 se publicó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que rige la actividad contractual del Estado mexicano en materia de obra pública y abrogó a la Ley anterior.

Es importante señalar, que la obra pública en nuestro país, ha estado regulada de manera específica por las siguientes leyes:

1. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. (1965)
2. Ley de Obras Públicas. (30 de diciembre de 1980)
3. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. (30 de diciembre de 1993)
4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. (4 de enero del 2000)

De forma complementaria a dicho ordenamiento, las obras públicas son objeto de una amplia, extensa y compleja normatividad que comprende un sinnúmero de circulares, acuerdos, decretos y lineamientos que hasta la fecha siguen vigentes, a saber:

NORMATIVIDAD EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ÉSTAS ¹⁷⁵

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
- Criterios a aplicar en la LAASSP y de la LOPSRM – 17/3/2000.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 2000 – 6/3/2000.
- Acuerdo de Productividad, Ahorro, transparencia y Desregulación presupuestaria de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2001.

¹⁷⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Normatividad de Obras Públicas*. México. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal. 16 de julio de 2000.

- **Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.**
- **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.**
- **Acreditación de los Proveedores y Contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales. 20/10/1999.**
- **Resolución Miscelánea Fiscal para 1999 Impuesto al Valor Agregado Capítulo 5.1. 03/03/99.**
- **Ley del Impuesto al Valor Agregado, Artículos 1º. A y 3º. Reformas del 31/12/98.**
- **Código Fiscal de la Federación Art. 32 – D. 31/12/98.**
- **Acuerdo para el Envío de Información y Acreditamiento de Personalidad. 11/04/97.**

La emisión del nuevo Reglamento de la Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, abroga el Reglamento anterior publicado el 13 de febrero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación y sus reformas del 9 de enero de 1990 con todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Reglamento.

Las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas del 08/01/82, 14/06/82, 15/10/82, 06/07/83 y del 21/04/86 publicadas en el Diario Oficial de la Federación quedan sin efecto.

En los párrafos anteriores, puede apreciarse que la obra pública está sujeta a una normatividad, que demanda no sólo el conocimiento general de las disposiciones que regulan dicha actividad, sino también de un amplio conocimiento de la relación que existe entre cada una de las disposiciones que tutelan y reglamentan dicha función.

La Ley que nos ocupa, “es de carácter general en tanto que regula todos los casos o situaciones durante su vigencia; es abstracta en cuanto no regula situaciones concretas e individualizadas; es obligatoria o imperativa en virtud de que sus disposiciones deben cumplirse aun en contra de la voluntad de los sujetos de derecho; y es permanente en razón de que no se agota con su aplicación, ya que permanece vigente para otros casos que lleguen a presentarse en el futuro, hasta que su creador decida su derogación”.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 68

La Ley, el Reglamento son un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, es decir, ambos ordenamientos presentan “las mismas características intrínsecas, ya que en su contenido no se refieren a sujetos en particular, sino que plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecuen a lo establecido en la norma”.¹⁷⁷

Las similitudes que presentan dichas disposiciones jurídicas, el reglamento es jerárquicamente inferior a la Ley por su naturaleza jurídica y por su contenido, amén de que éste, tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la Ley, que le da origen.

“Las circulares son actos administrativos a través de los cuales, los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse en casos concretos, pero sin establecer derechos y obligaciones a los gobernados”.¹⁷⁸

“Las circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, ya que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno que facilite a los servidores públicos de menor rango, la aplicación de tales preceptos para el debido funcionamiento de los órganos de la administración pública”.¹⁷⁹

En el caso concreto de la obra pública y servicios relacionados con la misma, también se han expedido una serie de acuerdos con el objeto de completar las disposiciones que se han dictado a través de los instrumentos señalados.

“El acuerdo, constituye la decisión por escrito, en la que un órgano superior le hace saber a uno inferior, su determinación sobre un asunto o materia en particular. Así, en el acuerdo se expresa una decisión asumida por un órgano superior, dentro del ámbito de su competencia, que se dará a conocer a los inferiores a fin de que sea asumida y aplicada”.¹⁸⁰

La “regulación jurídica, como última acotación, de los procedimientos de preparación, adjudicación, ejecución y control de los contratos administrativos”¹⁸¹ relativos a la obra pública y servicios relacionados con la misma, es menester aludir al decreto en lo general, y al decreto administrativo en lo particular, como parte de la jerarquía y estructura normativa, que rige dicha materia.

¹⁷⁷ Ibidem. pp. 80 y 81

¹⁷⁸ Ibidem. p. 87.

¹⁷⁹ Idem. Pág. 87 y 88

¹⁸⁰ Idem. p. 88.

¹⁸¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*. México. Porrúa. 2000. p.9.

Humberto Delgadillo señala que el decreto, en términos legales, “es una decisión de un órgano del Estado referida a situaciones jurídicas concretas, que requiere de publicidad a efecto de ser conocida por aquellos a quienes va dirigida y a quienes afectará en su esfera jurídica; es decir, la determinación del órgano administrativo trasciende su ámbito interno”.

Delgadillo Gutiérrez señala con base en lo anterior que, “el decreto administrativo es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales”.¹⁸²

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala en su artículo cuarto transitorio, que en un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir del día siguiente en que dicho ordenamiento entre en vigor, deberá expedirse el reglamento respectivo.

A continuación se muestra un cuadro con las disposiciones que quedaron sin vigencia al momento de ser publicado el Reglamento a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

DISPOSICIONES SIN VIGENCIA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LOPSRM	
Se Abrogan	Se Derogan
● Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O.F. 13-II-1985 y 9-I-1990) ● Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las O.P. y S.R.M (D.O.F. 8/II/1982; 14/II/1982; 15/X/1982; 6/VII/1983 y 21/IV/1986) ● Oficio Circular mediante el cual se dan a conocer a las dependencias y entidades de la APF las normas que deberán observar en los actos de presentación y apertura de proposiciones y en la evaluación de las mismas en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en materia de obra	● Oficio Circular 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obras públicas a la que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la APF. (D.O.F. 8/IV/1994). ● Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas. (D.O.F. 15/III/1996)

¹⁸² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 88.

pública mediante licitación pública o por invitación a cuando menos tres contratistas (D.O.F. 19/I/1994 y 3/VI/1994). ● Oficio Circular por el que se requiera a las dependencias y entidades de la APF el envío de información a la Secodam, en materia de ejecución de O.P. para efectos de inspección y vigilancia.	● Oficio Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe lo dispuesto por la LAOP (D.O.F. 2/X/1996)
---	---

6.2.2. Criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas

“El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos, incorpora definitivamente el Contrato Administrativo al derecho positivo mexicano”¹⁸³ Esta situación, quedó manifestada, a partir del 28 de diciembre de 1982 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la única reforma de este artículo,¹⁸⁴ que actualmente figura en la Carta Magna.

“Otros ordenamientos han contribuido a regular, en mayor o menor medida, diversos aspectos del contrato administrativo en México”, como las recién expedidas Leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ambas publicadas el 4 de enero de 2000.¹⁸⁵

El 4 de marzo de 2000 entró en vigencia la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se integra por ocho títulos y noventa y un artículos, más cinco artículos transitorios. Esta Ley prevé todo lo relativo a la contratación y ejecución de obras públicas y se integra por los títulos y capítulos que se describen en la tabla siguiente:

ESTRUCTURA DE LA LOPSRM (4/Enero/2000)		
Títulos	Capítulos	Artículos
I. Disposiciones Generales	Único	Del 1 al 16

¹⁸³ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 35

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ Ibidem. p. 36.

II. De la Planeación, Programación y Presupuestación	Único	Del 17 al 26
III. De los Procedimientos de Contratación	1. Generalidades 2. De la Licitación Pública 3. De las Excepciones a la Licitación Pública	Del 27 al 29 Del 30 al 40 Del 41 al 44
IV. De los Contratos	1. De la Contratación 2. De la ejecución	Del 45 al 51 Del 52 al 69
V. De la Administración Directa	Único	Del 70 al 73
VI. De la Información y Verificación	Único	Del 74 al 76
VII. De las infracciones y sanciones	Único	Del 77 al 82
VIII. De las inconformidades y del procedimiento de conciliación	1. De las Inconformidades 2. Del Procedimiento de Conciliación	Del 83 al 88 Del 89 al 91

El capítulo sexto, objeto de estudio, sólo hace alusión a los preceptos; normas y reglas básicas que conforman los títulos y capítulos referentes a las: Disposiciones generales; planeación, programación y presupuestación; procedimientos de contratación; contratos y a la administración directa de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, ya que en el capítulo VIII, relativo al Control y Evaluación, se trata lo concerniente a la información y verificación, infracciones y sanciones e inconformidades y conciliación.

La Ley de Obras es de orden público, y se deriva del artículo 134 de la Constitución, y de conformidad con su artículo primero, para que la administración pública federal pueda actuar, cuando ello sea necesario y en beneficio general de la economía nacional, tomando en cuenta que la mayor parte de las obras públicas se realizan mediante contrato.

El objeto de la Ley es regular las acciones concernientes a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realice el gobierno federal.

Son sujetos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, todas las dependencias y entidades del sector público, en congruencia con las bases de organización que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En concreto la Ley de Obras, considera como sujetos de la misma, a: las Unidades administrativas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

La ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas están sujetas también al ordenamiento citado.

La Ley establece en su artículo primero que las personas de derecho público con carácter federal y autonomía derivada de la Constitución aplicarán los criterios y procedimientos previstos en dicho ordenamiento en tanto no se contrapongan a las disposiciones legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

El precepto citado, señala que no están sujetos a la aplicación de esta Ley, los contratos y los actos jurídicos, que se celebren:

1. Entre dependencias,
2. Entre dependencias y entidades,
3. Entre entidades, y
4. Entre dependencias o entidad de la administración pública federal, con alguna de la administración pública de una entidad federativa.

La Ley en comento, indica que las obras de infraestructura para servicios públicos concesionados a particulares, no están sujetos a las disposiciones de dicho ordenamiento.

El título primero de la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, define a dicha actividad (la Obra Pública), como todos "los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles".¹⁸⁶

¹⁸⁶ Artículo 3°. De la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 2000.

Según Jorge Fernández Ruiz, la fracción I del artículo 3 de la Ley de Obras, incurre en un error, ya que alude a una serie de trabajos, " sin importar a quién interese o beneficie, ni quién la realice o por su cuenta ni quién sea el propietario o poseedor del inmueble de que se trate.

En términos de la Ley, la construcción de una casa realizada por un particular en un inmueble de su propiedad viene a ser obra pública, lo cual es un absurdo, porque en rigor, los trabajos de construcción respectivos serían regulados por dicha Ley, de acuerdo con su artículo 1".¹⁸⁷

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas complementa su definición, indicando que las obras públicas también abarcan los siguientes conceptos: el mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble; los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina, y 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 transformación de tecnología.

Además, de lo anterior, el artículo 3 de la Ley, establece, que las obras públicas, comprenden "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 el subsuelo", así como la instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.

El artículo 3 añade que son obras públicas, aquellas en las que se realicen trabajos de infraestructura agropecuaria y se ejecute la instalación, montajes 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 todos aquellos de naturaleza análoga.

En cuanto a los servicios relacionados con las obras públicas, en el artículo 4 de la Ley, se definen y precisan en 3 tipos:

¹⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 219.

1. Estudios y proyectos
2. Supervisión y control de obras,
3. Asesorías y consultoría¹⁸⁸

Se sugiere remitirse al numeral respectivo ya que éstos, se describen de manera específica y detallada en diez fracciones.

El artículo 4 en su primer párrafo a saber refiere que: los servicios relacionados con las obras públicas: comprenden 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 regulen 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.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su Título primero, destaca las normas y/o reglas que se consignan en los artículos 5º, 8º, 13º 15º , y 16º.

El artículo 5 establece que la Ley se aplicará, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados, en tanto que el 16, “señala que los contratos celebrados en el extranjero con respecto a obras públicas o servicios relacionados con las mismas, que se ejecutan o presten fuera del territorio nacional, deben regirse por la legislación del lugar donde se formalice el acto, aplicando en lo que procede, lo dispuesto por esta Ley.

Por su parte, el artículo 8, dispone que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y la de Economía (Ex-SECOFI), así como, la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están facultadas para interpretar la Ley a efectos administrativos, dentro del ámbito de sus respectivos competencias.

El artículo 15 señala que “las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por los tribunales federales”.

El artículo 13 de la Ley, señala que para los casos no previstos en dicho ordenamiento o en otras disposiciones que se deriven de él, se aplicará supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁸⁸ Zavala Chavero, Roberto. *Criterios Básicos para el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. INAP.2000.

En lo que concierne a los principios que rigen la supletoriedad de las Leyes, es conveniente destacar, que “la aplicación de las Leyes supletorias sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la Ley que suplen, se encuentran carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas”.

Es importante señalar que dentro del Título primero, denominado Disposiciones Generales, la Ley establece disposiciones específicas, para las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Economía como dependencias globalizadoras y/o coordinadoras, de la materia de obras y servicios relacionados con las mismas.

En el caso concreto de la Secretaría de Contraloría, la Ley en su artículo 12, señala que dicha dependencia, establecerá los procedimientos, requisitos y demás disposiciones necesarias para la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que sean financiados con créditos externos otorgados al gobierno federal, o con su aval.

Para la Secretaría de Economía, el numeral noveno, señala que ésta, de acuerdo a las disposiciones de la Ley, dictará “las reglas, que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.”¹⁸⁹

En lo concerniente a las dependencias y entidades, la Ley establece que cuando dos o más de ellas, intervengan en la ejecución de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, cada una, será responsable de la parte que le corresponda, pero una de ellas, será la encargada de la planeación y programación.¹⁹⁰

Además, de lo anterior, el ordenamiento en cuestión en su artículo 11, establece que “corresponde a las dependencias y entidades llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por lo que en ningún caso se podrá contratar servicios para que por su cuenta y orden se contraten las obras o servicios de que se trate”.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, serán los responsables de que en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevarse a cabo en cumplimiento de esta Ley, observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

¹⁸⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Criterios Inconformidades*. México. 2 de enero de 1998. Dirección General de Inconformidades.

¹⁹⁰ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Artículo 14.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica en su artículo 16, que “corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar a los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares”

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, establecen en sus artículos 1 y 3, respectivamente, que es responsabilidad de los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades, emitir bajo su responsabilidad las políticas, bases y lineamientos (POBALINES) que aplicarán en su ámbito de acción con respecto a las obras públicas que contraten.

En términos prácticos, los POBALINES constituyen una herramienta básica que sirve de guía a los servidores públicos, para que puedan desempeñar adecuadamente sus funciones, ya que la Ley y su reglamento, dictan disposiciones de carácter general, que sirven para que las dependencias y entidades, de acuerdo a sus características, dicten las acciones correspondientes de conformidad con las normas y principios que establece la LOPSRM.

De acuerdo, al artículo tercero del reglamento, el documento que se elabore debe considerar, entre otros aspectos los siguientes:

1. Determinar cuáles áreas son las responsables de la contratación y ejecución de los trabajos.
2. Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades realicen por sí mismas las contrataciones, los montos que cada una ejerza se calculará de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.
3. Señalar los cargos de los servidores públicos responsables de cada uno de los actos relativos a los procedimientos de contratación, ejecución e información de los trabajos.
4. Precisar quienes son los responsables de la firma de los contratos.
5. Fijar los términos, formas y porcentajes para la aplicación de penas convencionales (46, fracc. VIII, LOPSRM)
6. Determinar los términos, formas y porcentajes de las garantías relativas a los anticipos y al cumplimiento de los contratos (48, LOPSRM).

7. Establecer los criterios que se utilizarán para el uso de los mecanismos de puntos y porcentajes para la contratación de servicios.
8. Definir los rubros generales que se considerarán para el mecanismo de puntos y porcentajes, y la forma en que sean seleccionados, así como la manera como se distribuirán y calificarán.
9. Definir los criterios que se aplicarán para determinar los casos, en que las bases de licitación se entregarán gratuitamente.
10. Establecer los procedimientos que se utilizarán para formalizar las prórrogas de los contratos.
11. Establecer los mecanismos que se emplearán para la formalización de las modificaciones a los contratos que se celebren bajo la base de precios unitarios y mixtos, así como los requisitos mínimos que deberán contener los dictámenes técnicos. (Art. 59, LOPSRM)

De acuerdo al artículo 4 transitorio del reglamento de la LOPSRM, las dependencias y entidades en un plazo que no excederá de 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de dicho reglamento, deberán hacer las adecuaciones necesarias a sus políticas, bases y lineamientos internos en materia de obras y servicios, de conformidad con lo establecido, en dicho documento y mantenerlas actualizadas.

Una vez establecidos los criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es oportuno retomar el apartado del Marco Jurídico-Administrativo, en cuanto a que las normas y principios jurídicos de esta materia deben apoyarse en otros ordenamientos jurídicos especiales o específicos.

Dicho ordenamiento, se complementa y respalda en varias de las disposiciones establecidas en las Leyes de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Deuda Pública y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como, por las normas que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Federal de Entidades paraestatales, entre otras.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, además de apoyarse en los ordenamientos de carácter reglamentario, orgánico y ordinario citados en el párrafo anterior, también se soporta y complementa con otras de carácter general, especial y federal como en la Ley General de Asentamientos Humanos y de Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, así como, por las Leyes Federales sobre Metrología y Normalización y sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

6.3. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

6.3.1. Planeación

La planeación es una actividad previa a cualquier acto administrativo y tiene como propósito fundamental predeterminar los resultados que se quieren alcanzar. Cuando las organizaciones no realizan una correcta previsión, incurren en excesos de esfuerzos y recursos no deseados que pueden originar fallas irreversibles.

Planear implica, por regla general, la elaboración de un conjunto de opciones con la finalidad de escoger la(s) más adecuada(s) con respecto a lo que se desea lograr a futuro. La planeación es el basamento que permitirá eliminar o reducir el factor riesgo; en suma, planear es una decisión inteligente que permite actuar sobre el devenir.

“La Planeación Económica y Social es siempre una decisión política sustancial; en un país en vías de desarrollo tiene mayor relevancia, significación y es evidente su necesidad... la decisión de hacer de la planeación integral un fundamental recurso de gobierno y forma institucional de ejercicio político, y de emplearla como técnica para la asignación estratégica de recursos, se dio frente a una situación económica y social con defectos, pero promisoría, y ante la realidad de una determinada idea del futuro, compartida por una gran mayoría de mexicanos”.¹⁹¹

La planeación, establecidas sus características técnicas, es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo, ya que a través de ella, se prevén las contingencias y cambios, pero sobre todo, permite establecer las medidas necesarias para afrontarlas de la mejor manera posible.

En México, la planeación, encuentra sus bases en la Constitución que representa el Máximo Ordenamiento Jurídico, que rige la vida política, social, cultural y económica del País.

La Carta Magna, en su artículo 26, establece como una obligación del Estado, constituir un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Asimismo, señala que los objetivos de la planeación, están determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹¹ Zorrilla Martínez, Pedro. G. *La Ley de Obras Públicas y la Planeación*. Aspectos Jurídicos de la Planeación. México. Porrúa. 1981. p. 523.

La planeación de acuerdo al numeral citado, debe ser democrática, es decir, estar fincada en la participación de todos los sectores, de tal forma, que el plan y los programas de desarrollo que se formulen, incorporen e incluyan las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Como norma invariable, y de acuerdo a la Constitución, deberá elaborarse un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán sujetarse de manera irrestricta y obligatoria, todos los Programas de la Administración Pública Federal.

El 28 de diciembre de 1982, el Congreso de la Unión Decreto la Ley de Planeación. El ordenamiento en su artículo segundo, señala que “la Planeación deberá llevarse a cabo como un medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y tenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Al respecto, la Ley de Planeación en su artículo 3, segundo párrafo, señala, que “mediante la Planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinaran acciones y se evaluarán resultados”.

En consecuencia, la Ley Reglamentaria del artículo 26 de la Constitución, señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, según lo descrito en dicha Ley (art. 4º).

Complementariamente, el artículo 9º de dicha Ley, señala que “las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal, a efecto de que los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, provean lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley”.

La planeación, es para el Estado y para el Ejecutivo, una norma, más que un estilo de gobierno; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su título segundo, reconoce y dimensiona dentro de su ámbito de competencia a la planeación, a la programación y a la presupuestación, como parte medular de su regulación y competencia.

La Ley de Obras establece en su artículo 17, que “en la planeación de obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales (fracc. II).

La planeación se integra y a la vez requiere, de diversas y múltiples acciones previas, de ahí, la Ley de Obras en su numeral 18, establece que “las dependencias y entidades que requieran la contratación o realización de estudios o proyectos, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen estudios o proyectos sobre la materia de que se trate...”.

El Reglamento de la Ley en su artículo 8, señala que las dependencias coordinadoras de sector deberán establecer una base de datos que les permita organizar la información remitida por las entidades sobre estudios o proyectos de obras. Asimismo, dichas dependencias deberán proporcionar a las entidades que lo requieran, la información disponible dentro de los veinte días naturales siguientes a la solicitud; vencido este plazo sin que halla respuesta, se considerará que la información no existe.

En el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley, se indica: “las dependencias y entidades, cuando sea, el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán las obras públicas...”.

Como parte de las actividades de la planeación, es conveniente destacar que la Ley de Obras Públicas, en su artículo 17°, señala que las dependencias y entidades, deberán actuar con sujeción a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

Las dependencias y entidades, están obligadas a considerar los efectos que pueda causar la ejecución de las obras sobre el medio ambiente. En este sentido, la Ley en su artículo 20, señala que antes de realizar cualquier obra, los organismos públicos, deben efectuar una evaluación del impacto, que estas pudieran tener sobre el ambiente, de conformidad a lo dispuesto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental.

El reglamento de la Ley en su artículo 6, señala que las dependencias y entidades, además de los que establece la Ley, deben considerar para el desarrollo de dicho proceso los

siguientes aspectos, teniendo siempre en cuenta, las características, complejidad y magnitud de los trabajos:

- I. La coordinación con otras dependencias y entidades que realicen trabajos en el lugar de ejecución, o bien, que cuenten con instalaciones en operación, con el propósito de identificar aquellos trabajos que pudieran ocasionar daño, interferencias o suspensiones de los servicios públicos. Para tal efecto, las dependencias o entidades delimitarán los alcances de los trabajos que a cada una de ellas les corresponda realizar, debiendo establecer el programa de ejecución que contemple una secuencia de actividades, de forma tal que se evite la duplicidad o repetición de conceptos de trabajo;
- II. Las acciones que conforme a los lineamientos que en esta materia pueda expedir la Secretaría, cuando los trabajos rebasen un ejercicio presupuestario, permitan contar con los recursos necesarios durante los primeros meses de cada nuevo ejercicio, a efecto de no interrumpir la debida continuidad de la obra o servicio de que se trate;
- III. Los avances tecnológicos en función de la naturaleza de las obras y servicios y la selección de aquellos procedimientos de seguridad del personal e instalaciones, construcción, materiales, productos y equipos que satisfagan los requerimientos técnicos, ambientales y económicos del proyecto;
- IV. La prioridad a la continuación de las obras y servicios en proceso;
- V. Los análisis de factibilidad de acuerdo a los estudios de costo beneficio;
- VI. Los trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, tanto los capitalizables como los no capitalizables;
- VII. Las obras que deban realizarse por requerimiento o afectación de otras dependencias o entidades, así como los correspondientes al desarrollo regional a través de los convenios que celebren el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, cuando sea el caso, y
- VIII. Además de las anteriores, en las obras por administración directa, la disponibilidad del personal adscrito a las áreas de proyectos y construcción, así como los recursos, maquinaria y equipo de su propiedad, conforme a los términos señalados en el artículo 70 de la Ley.

6.3.2. Programación

Antes de aludir a la programación, como parte del proceso de la planeación, es necesario señalar que la Ley respectiva en su artículo 21, párrafo segundo, establece que "el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Partiendo de esa consideración, la Ley de Planeación, señala que el Plan indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que deberán ser elaborados dichos, programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

En adición a lo anterior, la Ley en cuestión, señala que los planes y programas citados, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos interesados.

Es importante destacar que, "para la ejecución del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, las Dependencias y Entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de la política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable".¹⁹²

Un programa es un "instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, mediante la identificación de objetivos y metas.....Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable".¹⁹³

¹⁹² *Ley de Planeación*. Artículo 27. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. 2000

¹⁹³ Guerrero Amparan. Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

“La programación es el método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan. Se concretan mediante la programación económica, social y presupuestaria en base a los límites y posibilidades reales de la economía nacional”.¹⁹⁴

Teniendo como Marco de referencia, los principios y criterios, que marca el artículo 26 de la Constitución Política y los lineamientos, directrices y preceptos que señala la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la administración pública federal de conformidad al numeral 21 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, deben formular sus programas anuales así como sus respectivos presupuestos.

Por regla general, los programas citados deben considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos.
- II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos.
- III. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, incluyendo, cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio.
- IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública.
- V. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales.
- VI. Los resultados previsibles.
- VII. La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos.
- VIII. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación.

¹⁹⁴ Secretaría de Programación y Presupuestación. *Glosario para el Proceso de Planeación*. México, 1985. Pág. 104

- IX. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos.
- X. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios.
- XI. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.
- XII. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos.
- XIII. Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo.
- XIV. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran.
- XV. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad, y
- XVI. Las demás previsiones y características de los trabajos.

Los Programas Anuales de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de acuerdo al artículo 22 de la Ley que rige esta materia, deben por un lado ponerse a disposición de los interesados, y por el otro, remitirse a la Secretaría de Economía a más tardar el 31 de marzo de cada año.

Al respecto, el reglamento de la Ley, en su artículo 7, dispone que la Secretaría de Economía establecerá un sistema mediante el cual las dependencias y entidades deberán remitir a través de medios electrónicos, los programas citados, así como sus respectivas modificaciones.

Es importante destacar, que los programas en comento, serán de carácter informativo y no implica compromiso alguno de contratación, toda vez que dichos documentos pueden

ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados sin que conlleve alguna responsabilidad para las dependencias y entidades que los elaboren.

La explicación anterior muestra como, el Ejecutivo Federal y concretamente las dependencias y entidades, a través de estas acciones, pretenden darle viabilidad y congruencia al Sistema de Planeación Nacional, ya que de acuerdo al último párrafo del artículo 22, la Secretaría de Economía, debe integrar y difundir los programas mencionados, así como cualquier modificación, que estos registren.

Los programas de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, son de tipo táctico y operativo. Táctico porque se refieren a una área de actividad, y operativo porque se establecen para cada una de las unidades o secciones que integran un área de actividad.

En suma, los programas, ya sean tácticos u operativos, forman parte del Plan Nacional de Desarrollo como una estructura compleja en la que ambos necesitan difundirse, ya que algunos de ellos se subordinan y relacionan entre sí.

6.3.3. Presupuestación

“El presupuesto de un gobierno, lejos de ser un proceso aislado, está ligado al orden social y económico de un país, y forma parte de su desarrollo político – administrativo. A su vez, el presupuesto plasma los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo en un tiempo determinado y los expresa en cifras y montos, tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros para lograrlos. Al ser una estimación de los resultados previstos por planes y políticas, el presupuesto se convierte en el instrumento de política económica que revela la agenda socio política del gobierno”.¹⁹⁵

Un plan integrado por óptimos programas, debe contar con el soporte o respaldo de los recursos económicos y financieros que se requieren para su instrumentación. En otros términos, el presupuesto, da viabilidad y congruencia al proceso de planeación, programación y presupuestación que en su conjunto, constituyen la base sobre la que se sustenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aarón Wildavshy, sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridos. Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Guerrero Amparan, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. Op. cit. p. 5.

¹⁹⁶ Ibidem. p. 10.

Roberto Dromi señala que “antes de disponer, autorizar o aprobar el llamado a licitación, el licitante deberá contar con crédito presupuestario suficiente; es decir, autorización legislativa genérica para gastar e invertir. Ello prueba que el instituto de la licitación pública tiene dos fases; una interna de derecho financiero o presupuestario respecto de las normas jurídicas de gestión económica y contable, y otra posterior específica del derecho administrativo”.

En México, el presupuesto de egresos de la Federación tiene su origen y fundamentación en varios ordenamientos jurídicos o legales, que norman y regulan “los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal”. En el siguiente cuadro se señalan las Leyes que fundamentan y con base en las cuales, se realizan las etapas del proceso presupuestario:¹⁹⁷

MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO	
Formulación:	Ejecución:
▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV) ▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12). ▪ Ley de Planeación (arts. 7 y 27). ▪ Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17. 19. 20. 22 y 24), y su reglamento (art. 8 al 11, 18, 25 al 31) ▪ Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47. 50 y 51), y su reglamento (art. 24). ▪ Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16). ▪ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (arts. 7, 17 al 27).	▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126 y 134). ▪ Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 25 al 38) y su reglamento (capítulo I y II; arts. 32 AL 80). ▪ Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) y su reglamento (art. 23) ▪ Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V) ▪ Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación. Control / Auditoria: ▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV).

¹⁹⁷ Ibidem. p. 8.

Discusión – Aprobación. ▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV).	▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37) ▪ Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (arts 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (Título V, arts. 130 al 186). ▪ Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34). ▪ Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26). ▪ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (arts. 23, 24 y 25). ▪ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 y 47).
--	--

La Constitución Política establece en su artículo 74, fracción IV primer párrafo que, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior”.

Por otra parte, en su artículo 126, señala que “no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto determinado por la Ley posterior”.

“Con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, quedó oficialmente implantado en México el presupuesto por programa, entendido como herramienta de ejecución de un plan operativo de corto plazo para llevar a cabo las funciones del Estado, que Francisco Vázquez Arroyo explica como un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato”.¹⁹⁸

En este orden de ideas se tiene que de manera complementaria al mandato Constitucional, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, señala que “el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir

¹⁹⁸ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 290.

del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.¹⁹⁹

Además de lo anterior, la Ley de referencia, señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación, comprenderá las provisiones de gasto público, que comprende las erogaciones por conceptos de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que habrán de realizar: El Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.

En líneas generales, se tiene que la presupuestación es un elemento indispensable de la planeación, ya que a través de dicha actividad, se proyecta de manera cuantificada, las bases que necesitan las dependencias y entidades para cumplir con sus objetivos; su principal finalidad consiste en determinar la mejor forma de utilización y asignación de los recursos, a la vez que controlar las actividades de las agencias gubernamentales en términos financieros.

“Los sistemas presupuestarios son herramientas y/o técnicas por medio de las cuales se programa, se ejecuta y controla el gasto público”²⁰⁰de ahí que “la Programación del Gasto Público Federal se concrete en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el Reglamento de dicha Ley y con los Lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”²⁰¹, como el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal²⁰² y el acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal.²⁰³

Un aspecto de fundamental importancia para contextualizar el proceso presupuestario en México, es el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que se integra por cinco títulos, a saber. Disposiciones generales; Programación-presupuestación; Ejercicio del gasto público federal; Contabilidad, y Control y evaluación del gasto público federal.

El reglamento es un “conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo y dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”.²⁰⁴ “En México, la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (artículos. 10, 11, 89, fracción I y 92).”

¹⁹⁹ *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*. Artículo 15º. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S. A.

²⁰⁰ Guerrero Amparan, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. Op. cit. p. 12.

²⁰¹ *Ibidem*. p. 15.

²⁰² *Diario Oficial de la Federación*. México. 4 de mayo de 2000.

²⁰³ *Diario Oficial de la Federación*. México. 13 de octubre de 2000.

²⁰⁴ De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa, 2000. p. 436.

Ahora bien, la vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, basta considerar la propia naturaleza del reglamento".²⁰⁵

Por la importancia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento que permiten comprender y acatar las normas establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en materia de presupuesto, es necesario mencionar algunos de los principios y fundamentos que establece dicho reglamento.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, en su artículo 1, señala que su materia u objeto, es normar "La Programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la hacienda pública federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal".

Así pues, el ordenamiento en cuestión, señala que "La programación-presupuestación del gasto público federal comprende:

- ✓ Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y
- ✓ Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior".²⁰⁶

Las acciones, señaladas anteriormente, estarán comprendidas en los programas que elaboren las entidades. Estos programas se denominarán programas institucionales y "serán los elementos a los que se asignarán las previsiones de gasto que se requieran para cubrir los recursos estimados para cada año calendario. Estos programas y sus previsiones de gasto correspondientes conformarán los anteproyectos de presupuesto que formularán las entidades".²⁰⁷

En atención al marco jurídico inherente, para el ejercicio del gasto público federal por concepto deobras, las entidades formalizarán los compromisos correspondientes

²⁰⁵ Ibidem. p. 437.

²⁰⁶ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículo 8°.

²⁰⁷ Idem. Artículo 13.

mediante la adjudicación, expedición y autorización de contratos de obras públicas, pedidos para la adquisición deservicios y convenios y presupuestos en general, así como la realización de estos, los que deberán, reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.

En el caso de “....obras públicas las entidades deberán contar con los programas y presupuestos... de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables”.²⁰⁸

Es importante destacar que la Ley que regula las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece en su artículo 23, que cuando la ejecución de estas actividades o tareas “rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad de los trabajos”.

Así mismo, dicho precepto señala que el presupuesto actualizado será la base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal subsecuente.

Otro aspecto importante que consigna el artículo 23, es que la asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades de la administración pública federal, observarán lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece que:

“En casos excepcionales y debidamente justificados la Secretaríapodrá autorizar que se celebren contratos de obra pública, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertas quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes....”.

En materia de presupuestación del programa de obras públicas y servicios institucionales se deben realizar acciones orientadas a dos aspectos:

- La presupuestación de cada obra pública relacionada con ésta, de conformidad con las características, condiciones, complejidad de cada proyecto, la suma de los

²⁰⁸ Idem. Artículo 69.

importes de todas las obras de construcción o reconstrucción a realizar, forman parte de un capítulo de gasto, sin embargo, cada obra tiene su propio presupuesto.

- La presupuestación institucional se realiza de acuerdo con los programas sectoriales e institucionales que pueden encontrarse en cada subsecretaría o área específica de trabajo.

El ordenamiento en comento, señala que “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 de Hacienda y Crédito Público, 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”.²⁰⁹

Este punto tiene relación, con lo que establece el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, en materia de Inversión Física. Dicho Manual, en su numeral 100, establece que la Inversión Física es “Toda erogación prevista en el Presupuesto de Egresos para el cumplimiento de los programas autorizados en el mismo, que corresponda a conceptos de gasto comprendidos en los capítulos 5000 Bienes Muebles e Inmuebles y 6000 Obras Públicas del Clasificador por Objeto del Gasto incluidos los proyectos de infraestructura de largo plazo, así como los programas especiales financiados total o parcialmente por organismos financieros internacionales, comprendidos en los capítulos 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, y 3000 Servicios Generales de dicho clasificador, como los de capacitación de recursos humanos y de becas, entre otros”.

Los programas y proyectos de inversión que ejecuten las dependencias mediante la modalidad de obra pública por administración directa, serán aquellos cuyas previsiones de gasto estén consideradas en los Capítulo 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, con tipo de gasto 3 de obra pública.

Las erogaciones de inversión física se ejercerán con base en las modalidades del oficio de inversión a que se refieren los numerales 108 al 110 del Manual en comento.

Sobre los oficios de inversión el Manual de Normas Presupuestarias, señala que éste, “es el documento presupuestario mediante el cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la

²⁰⁹ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Artículo 24.

Secretaría o de las dependencias, autoriza la aplicación de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos destinados a realizar obras públicas u otros proyectos de inversión y/o adquirir bienes de capital...”

Es importante señalar que para efectos prácticos, se señalan diferentes modalidades, que adoptan o presentan los oficios de Inversión citados. A tal efecto es indispensable cubrir fondo y forma señalado por el marco reglamentario.

Los oficios de autorización especial de inversión, el manual de referencia, indica que estos se autorizan “con base en los anteproyectos de presupuesto, para iniciar los procesos de licitación, efectuar tramites y contraer compromisos relacionados con la contratación de bienes, que permita a las dependencias, al inicio del siguiente ejercicio fiscal, ejercer los programas y proyectos de inversión contenidos en el presupuesto y proyectos de inversión contenidos en el Presupuesto de Egresos, una vez que emitan el oficio de inversión a que se refiere la fracción III del numeral 108 o, en su caso, la Secretaría emita el oficio a que se refiere la fracción IV”.

Las dependencias que requieran del oficio de autorización de inversión, deberán presentar sus solicitudes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, durante el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 30 de noviembre de cada ejercicio fiscal. Dichas Direcciones Generales emitirán la resolución correspondiente en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la presentación de la solicitud o el envío de la información complementaria requerida, en caso de resultar improcedentes informarán a las dependencias la justificación técnica correspondiente.

Las solicitudes de oficios de autorización de inversión y, en su caso, sus modificaciones se tendrán por autorizadas, si dentro del plazo antes señalado, las Direcciones Generales de Programación y Presupuestos Sectoriales no emiten la resolución respectiva.

El clasificador por objeto del gasto, al igual que los ordenamientos legales y administrativos señalados, constituye otra de las herramientas o instrumentos básicos, que las dependencias y entidades públicas, tienen que considerar, al momento de elaborar su presupuestación, en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

De conformidad al artículo primero, del acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000, el clasificador citado, es de observancia obligatoria para toda la administración pública federal, por lo que, las dependencias y entidades, deberán necesariamente, formular y presentar sus proyectos de presupuesto de egresos, con base a la desagregación contenida en dicho documento, a nivel de capítulo y concepto

de gasto, salvo aquellos conceptos que conforme a las normas presupuestarias se requiera su presentación a nivel de partida.

El documento aludido “ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieran las dependencias y entidades de la administración pública federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación”.²¹⁰

El clasificador define el gasto de capital como “las erogaciones en bienes y servicios, requeridos para la ejecución de obras y servicios, de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos”.²¹¹

La fracción XIII del numeral 3 en comento, también señala que “el gasto de capital tiene el carácter de no regularizable y afecta las partidas de gasto de los capítulos de bienes muebles e inmuebles y obras públicas, comprendidas en estas últimas, las erogaciones realizadas con cargo a los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, por concepto de bienes y servicios relacionados con las obras públicas por administración directa. Los bienes adquiridos o construidos bajo este rubro de gasto corresponden con el activo fijo de las dependencias y entidades.

El clasificador destaca que el gasto de capital, también incluye “las erogaciones de los programas o proyectos que se financian por los organismos financieros internacionales; los recursos federales que se ministran dentro del sector público como transferencias de capital... así como los recursos federales que se destinan a las entidades federativas como: aportaciones federales de gastos reasignados, etiquetados en el presupuesto de egresos como gasto de capital”.

En virtud, de que en la primera y segunda sección de este capítulo, ya hizo alusión a la conceptualización y definición de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a continuación, solo se hará referencia, de manera enunciativa y esquemática, a los principales capítulos, conceptos y partidas, que de conformidad al multicitado clasificador, tienen que ver con esta materia.

²¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación 13 de octubre de 2000. Pág. 4.

²¹¹ Idem.

CAPÍTULOS, CONCEPTOS Y PARTIDAS RELATIVOS A LA OBRA PÚBLICA

6000 Obras Públicas:

6100 Obras Públicas por Contrato.

6101 Obras de Preedificación en Terrenos de Construcción.

6102 Obras de Construcción para Edificios.

6103 Obras de Construcción de Ingeniería Civil.

6104 Ensamble y edificaciones de Construcción Prefabricados.

6105 Instalaciones y Obras de Construcción Especializada.

6106 Obras de Terminación y acabados de Edificios.

6108 Mantenimiento y rehabilitación de Obras Públicas.

6200 Obras Públicas por Administración.

(No se desagrega en partidas)

Los materiales y suministros, el clasificador por objeto del gasto, identifica este capítulo, con el código y cumple entre otros aspectos, los siguientes:

Conceptos:	2400 Materiales y Artículos de Construcción.
Partidas:	2401 Materiales de Construcción. 2402 Estructuras y Manufacturas. 2403 Materiales Complementarios. 2404 Material Eléctrico y Electrónico

En este rápido esbozo de algunos de los capítulos, conceptos y partidas, que se deben tener presentes al momento de la elaboración, de la presupuestación de las Obras Públicas, es conveniente referenciar, que además de los anteriores, deben considerarse dentro de dicho proceso, los relativos a los servicios relacionados con las mismas.

En suma, el catálogo de referencia, al respecto considera entre otros los siguientes:

SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS OBRAS PÚBLICAS

3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación.

3504 Mantenimiento y Conservación de Inmuebles (Si bien este no es un servicio, es una obra).

6107 Servicios Relacionados con Obras Públicas.

El clasificador por objeto del gasto, define a la partida 3504, relativa al mantenimiento y conservación de inmuebles, como las “asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios de mantenimiento y conservación de edificios, locales, terrenos y predios, propiedad de la nación o al servicio de las dependencias y entidades, cuando se efectúen por cuenta de terceros, incluido el pago de deducibles de seguros. Excluye los trabajos de conservación y mantenimiento considerados en la partida 6108 mantenimiento y rehabilitación de obras públicas”.

El catálogo o clasificador de referencia, identifica o define al mantenimiento y rehabilitación de obras públicas, como las “asignaciones destinadas a la conservación y mantenimiento, rehabilitación, remozamiento y ampliación de los bienes inmuebles de la nación, al cuidado de la administración de las dependencias y entidades, tales como: escuelas, hospitales, carreteras, puentes, redes de infraestructura eléctrica, de agua y drenaje, entre otras.

Las dependencias y entidades del sector público, cuando realicen su presupuestación, con respecto a la materia que nos ocupa, deben tener presente que los servicios relacionados con obras públicas se definen conforme al clasificador como “las asignaciones destinadas a la contratación de servicios relacionados con la obra pública como son: diseños arquitectónicos, artísticos y de ingeniería industrial electrónica, estudios técnicos, ecológicos y de impacto ambiental; estudios técnicos de agronomía y desarrollo pecuario; mecánica de suelos; estudios de hidrología, topografía, geología, geotecnia, geofísica y geotermia; aerofotografía, oceanografía y meteorología; estudios de ingeniería de tránsito; de tenencia de la tierra y de restitución de la eficiencia de las instalaciones, control de calidad, resistencia de materiales y radiografías industriales, trabajo de organización; informática y sistemas; supervisión de obras; arrendamientos relacionados con equipos para la construcción o demolición de edificios u obras de ingeniería civil, estudios de preinversión y demás servicios relacionados con las obras públicas”.