

**CREACIÓN DE UN ENTE
ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO
ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES
PÚBLICAS EN MÉXICO**

Lic. Roberto Zavala Chavero.

Mayo 2013.

CREACIÓN DE UN ENTE ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

*I.- Organismos que regulan las Contrataciones Públicas en México.-
II.- Organismos que regulan las Contrataciones Públicas en el Derecho
Comparado.- III.- Las Contrataciones Públicas en México y su
problemática.- IV.- El entorno de la Contratación Pública en México
Infraestructura 2006-2012.- V.- Análisis de un caso práctico, el
Acueducto “El Zapotillo” CONAGUA.- VI.- Creación de un Ente
Administrativo Autónomo, encargado de las Contrataciones Públicas en
México.- VII.- Conclusiones.- VIII.- Bibliografía.*

INTRODUCCIÓN.

La contratación pública es un importante aspecto del comercio nacional e internacional, habida cuenta del considerable tamaño de su mercado -a menudo entre el 14 y el 20 por ciento del PIB- y constituye un factor clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones -como son entre otras, la prestación de servicios de educación, salud y justicia, es decir, la satisfacción de intereses públicos-.

Dentro de las contrataciones públicas encontramos, las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras y servicios relacionados con las mismas que contratan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, cuyo desarrollo se ve afectado por los constantes cambios económicos - que sufren los mercados nacionales e internacionales – políticos y sociales, que se viven día a día, impulsados en muchos de los casos por la globalización; razón por la cual siempre existe una constante necesidad de contar con un sistema de contrataciones públicas altamente eficiente, mediante la adecuación de los mecanismos normativos e instituciones encargadas de regular, vigilar y sancionar este tipo de contratos.

En este tenor, es necesario modernizar las contrataciones públicas en la dirección que



requiere nuestro país, acorde con las políticas gubernamentales que se establecen, es decir, en una orientación estratégica que haga eficientes, transparentes y libres de corrupción a las contrataciones públicas, promoviendo el desarrollo económico de nuestro país, de tal forma que se asegure la confianza del público.

En México, se han implementado diversas acciones para reforzar y mejorar el sistema de Contrataciones Públicas, que van desde el establecimiento de figuras jurídicas, como el Testigo Social -para garantizar la transparencia en los procedimientos de contratación-, hasta reformas sustanciales a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos Reglamentos, para ajustar dicha normatividad a la realidad que se vive día a día en dichas contrataciones.

En este orden de ideas, actualmente resulta de gran relevancia a nuestro sistema de contrataciones públicas, partiendo de un principio de gerencia especializada, el contar con un Órgano Rector -con funciones que requieren de altísimo nivel técnico- para el fortalecimiento las contrataciones públicas, la integración de los procesos y el seguimiento de dichas contrataciones como parte de la gestión pública.

Por esta razón, resulta crucial que se cuente con un organismo especializado, no sólo en investigar y sancionar eventuales hechos de corrupción, sino que además lleve a cabo un adecuado seguimiento a la ejecución de los Contratos formalizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, hasta su total cumplimiento.

Para ello, es necesario conocer cuáles son las limitantes que tienen los Organismos que regulan actualmente la Contratación Pública en México, de acuerdo con nuestro marco normativo vigente, y proponer aquellos mecanismos que deben ser adoptados para eficientar la ejecución de las Obras Públicas, la prestación de los Servicios o la Adquisición de Bienes que llevan a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, a fin de garantizar el mayor beneficio para el Estado y el interés público.



CAPÍTULO PRIMERO

ORGANISMOS QUE REGULAN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO.

I. Antecedentes.

En nuestro país la regulación de los Contratos Administrativos, particularmente los relacionados con las contrataciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, se ha desarrollado de manera paulatina, siendo un parteaguas para el desarrollo de esta materia el Siglo XX.

Al respecto, el Autor Jorge Fernández Ruiz refiere que:

“El Siglo XX se inicia con una regulación del contrato administrativo vaga e imprecisa, inserta en un derecho administrativo incipiente, claudicante del dominio y de la soberanía nacional; mientras que, al convertirse en gobierno la revolución, orientado por los principios solidarios del Estado de bienestar, se torna reivindicatorio de los intereses de la nación, aun cuando, en las dos últimas décadas, esta rama del derecho se vea avasallada lo mismo por la deuda pública externa que por la corriente neoliberal y globalizadora, la cual, a nivel planetario, bajo la divisa: “el mejor Estado es el MENOR Estado”, sacrifica el interés público en aras de las empresas transnacionales, so pretexto del progreso y la modernidad”.¹

Conjuntamente con la evolución de los Contratos Administrativos, se crean en México diversos organismos que a lo largo de la historia se han encargado de regular de manera particular los contratos públicos formalizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública y los particulares, entre los que se encuentra los siguientes:

¹ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo Contratos, México Editorial Porrúa, 2000, p.119.



Departamento de Cuenta y Razón.- dentro del Ministerio de Hacienda.- El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

Dirección General de Rentas.- En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

Dirección de Contabilidad y Glosa.- Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de



fiscalización y control preventivo.

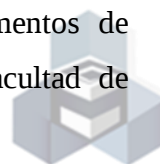
En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

Departamento de la Contraloría de la Federación (1926).- Se avoco, entre otras cosas, a vigilar la legalidad de las convocatorias de subastas públicas, del desarrollo de las mismas, así como de los Contratos Administrativos celebrados por el Gobierno.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.- Con la primer Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935), Ese confirió expresamente el control interno de los contratos de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de autorizar los actos y contratos de los que derivaran derechos u obligaciones para el Gobierno Federal; mientras que a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se le encomendó, entre otras cosas, la construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y obras costeadas por la Federación.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.- En 1946 con la expedición de una tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se determinó que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sería la encargada del despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, la celebración de los actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del gobierno federal, la vigilancia en la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Secretaría de Patrimonio Nacional.- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de



elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Esta nueva Ley crea la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin), que conserva entre otras atribuciones la posesión, vigilancia, conservación o administración de los bienes de propiedad originaria, mismos que constituyen recursos naturales no renovables.

Posteriormente y según lo dispuesto en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1977, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le adscribieron para su coordinación las industrias que en el ramo eran parte de la Subsecretaría de Patrimonio Nacional, la cual posteriormente se transformó en la Subsecretaría de la Industria Paraestatal. En lo general la Dependencia se orientó a vigilar y dirigir la exploración, evaluación y explotación de los recursos patrimoniales del Estado.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- El 26 de mayo de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, derivado de lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública



Federal (diciembre 1976) contempló la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones principales de atender la problemática que se presentaba en torno al Desarrollo urbano y asentamientos humanos, así como al problema ecológico de la vivienda.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.-En 1994 con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Gestión Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).²

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que correspondía a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; Administración de los bienes inmuebles federales -en la cual encuadran los

² <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsp/mision/antecede.htm>



nombramientos de notarios del patrimonio inmueble federal y las autorizaciones de protocolos especiales-, y la emisión de normas para la conservación de dichos bienes.

Asimismo, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del Proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades -instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

II. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y acorde con la Ley de Planeación, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa al inicio de su sexenio dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012³, en donde implementó, entre otras, un conjunto de estrategias orientadas a introducir mejoras sustantivas en el marco regulatorio; eliminar distorsiones en materia de competencia; adquirir y generar tecnologías de punta; apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los sectores primario y turístico; aprovechar las oportunidades que ofrece la integración de México a la economía mundial a través de la apertura de mercados y la captación de inversión extranjera directa; y promover un desarrollo regional más equilibrado.

³ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>



Así también, como parte de dicho Plan Nacional el Gobierno Federal implementó el “Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012”, cuyo objetivo final de este programa fue ubicar a nuestro país entre las primeras 50 posiciones en 2012, a la par de Chile y Panamá, respecto de los países con mayor infraestructura.

En este contexto y como parte de la Contratación Pública, el desarrollo de la infraestructura se concibe generalmente como el equipamiento necesario para producir Servicios Públicos, como son, entre otros, servicios educativos y de salud, el transporte y telecomunicaciones, gas, electricidad, agua potable y alcantarillado; es por ello que se considera también como un sinónimo de desarrollo económico, social y humano.

En este tenor, el crecimiento económico de una nación se encuentra relacionado con el grado de desarrollo de su infraestructura, ya que esta última no sólo provee servicios directos, sino que también posibilita el desarrollo de otras actividades, ya que disminuye costos de producción, aumenta la productividad de los insumos, permite el acceso a nuevos mercados y mejora la calidad de vida. En este sentido las externalidades o efectos indirectos de la infraestructura eficientemente suministrada generan un mayor nivel de inversión privada y, a su vez, un mayor nivel de producto. Ciertamente estos efectos dependen, además, del nivel previo del stock de capital de infraestructura como de la calidad del servicio que suministra. En el largo plazo, el impacto final de un mayor stock de capital en infraestructura se ve reflejado en un aumento en el nivel de producto, así como también se puede incrementar la tasa de crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la sustentabilidad ambiental.

En este mismo sentido, la infraestructura tiene efectos estructurantes sobre el territorio y sus regiones al atraer nuevas localizaciones de empresas industriales y de servicios, mejorar la competitividad de las ya existentes, impulsar el crecimiento y generar empleo.

México, como muchos otros países, busca el desarrollo de su infraestructura



como una estriega para obtener un crecimiento económico, sin embargo, esto se ha visto afectado por las crisis económicas recurrentes, la insuficiencia de las finanzas públicas, la falta de estímulos claros y de condiciones de certidumbre a la inversión, entre muchas otras causas.

Sin embargo, pese a todas las problemáticas que se viven en nuestro país, México ocupa el lugar número 66 entre 142 países por su desarrollo en infraestructura, de acuerdo con el Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial 2011-2012. Siendo importante recalcar, que México solamente ha logrado avanzar dos escalones a pesar de la puesta en marcha del Programa Nacional de Infraestructura 2006.

Derivado de lo anterior, el Gobierno Federal encabezado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, implementó dentro del Plan Nacional de Desarrollo estrategias generales a través de diferentes planes y programas sectoriales, como fue el correspondiente al “Programa Nacional de Infraestructura”, cuya bandera es el lema *“invertir en infraestructura es construir un México mejor”*, con el objetivo de ubicarse entre las primeras 50 posiciones en 2012, a la par de Chile y Panamá.

Para ello, en el sexenio de Felipe Calderón se consideró una inversión del gobierno en infraestructura –incluyendo Pemex y la CFE- alrededor de US\$225,000 millones de dólares.

Para cumplir tales ambiciones, el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, estableció los objetivos, las metas y acciones a seguir por parte del Gobierno Federal para aumentar la cobertura, calidad y competitividad en este sector estratégico para el desarrollo nacional; sin embargo, derivado de los problemas políticos, sociales económicos y financieros – estos últimos derivados de una economía globalizada - por los que atravesó nuestro país, así como el descuido de los diversos proyectos ejecutados al mismo tiempo por el Gobierno Federal en diversos sectores, ha ocasionado que el Plan de Infraestructura se vea rebasado y en muchos de



los casos que las Obras Públicas se enfrenten a diversos problemas en su ejecución, o bien, que dadas las circunstancias en que se desarrollaron se visualicen problemáticas a futuro que tendrán un impacto negativo para las Dependencias y Entidades contratantes y en el peor de los escenarios que afectan al Estado Mexicano y la sociedad misma.

Derivado de lo anterior, es inminente que la Secretaría de la Función Pública debe tomar acciones tendientes a corregir y en su caso minimizar, en la medida de lo posible, los problemas y efectos derivados de las debilidades y/o complicaciones que actualmente se vive en los proyectos de infraestructura - Obras Públicas - ejecutadas por el Gobierno Federal.

Es por ello, que el presente Plan de Trabajo tiene como objeto fortalecer las Contrataciones Públicas formalizadas por el Gobierno Federal, impulsar la continuidad y culminación de los proyectos, y establecer los mecanismos que permitan resolver de manera pronta y expedita las problemáticas que se viven día a día en el desarrollo de una Obra Pública.

El Plan se basa en los principios medulares de las contrataciones públicas, acorde con lo señalado por el artículo 134 de nuestra Carta Magna, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, es decir, atendiendo a los principios de eficiencia, legalidad y transparencia, a efecto de garantizar las mejores condiciones al Estado, en beneficio del interés público.

El objetivo final es lograr que las Obras Públicas se desarrollen de manera rápida, en el plazo pactado y en el costo ofertado, mientras que los procesos para atender las problemáticas que se presentan en dichos proyectos sean ágiles, confiables y justos; esto sin olvidar que la toma de decisiones se deberá sustentar en la normatividad aplicable, así como en los criterios que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública.



III. La Secretaría de la Función Pública.

El 10 de abril de 2003, con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública (SFP), quien tiene como misión⁴ consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente, mediante la implementación de las siguientes acciones:

- Promoción de una cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
- Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
- Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
- Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF.
- Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.

Asimismo, se le confirió a dicha Secretaría la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, como un mecanismo para la administración del personal del Gobierno Federal que garantiza su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, así como para impulsar la profesionalización del servicio público en beneficio de la sociedad.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a esta Secretaría le corresponde, entre otros,

⁴ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>



el despacho de los siguientes asuntos: organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

Para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones la Secretaría de la Función Pública se organiza con las siguientes áreas sustantivas, a las que se les asignan las funciones siguientes:

- La Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, la cual se encarga de llevar a cabo la implantación y evaluación de una política de contrataciones públicas orientada a asegurar las mejores condiciones para el Estado.
- La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, que se responsabiliza de planear y evaluar mediante la práctica de auditorías a obra pública con un enfoque preventivo y propositivo, que los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF, PGR y fideicomisos públicos no considerados como entidades paraestatales, así como mandatos o contratos análogos, en materia de obra pública, se logren con eficiencia, eficacia y economía.
- La Subsecretaría de la Función Pública orienta su labor sustantiva a promover, dirigir y coordinar la implantación de políticas y estrategias en materia de planeación, administración y organización de los recursos humanos para el desarrollo integral y la profesionalización de la función pública.



- La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, que tiene la finalidad de coordinar a los OIC's en las dependencias y entidades de la APF, a través de la instrumentación de políticas de capacitación y de desarrollo de personal, de implementación de sistemas de información, así como de la aplicación del esquema de visitaduría.
- La Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional que tiene la encomienda de contribuir a la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- La Dirección General de Información e Integración con dependencia directa del C. Secretario del Ramo, tiene como principal función, llevar a cabo las investigaciones estratégicas ordenadas por la superioridad en coordinación con los Órganos Internos de Control.
- El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Dependencia, tiene como encomienda la administración, vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales competencia de la Secretaría de la Función Pública y a la realización de avalúos y justipreciaciones de renta del Gobierno Federal.
- La Unidad de Asuntos Jurídicos, la Contraloría Interna, la Dirección General de Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor, orientan su labor a realizar las actividades de apoyo institucional.

De acuerdo con lo anterior, es claro que en la actualidad la Secretaría de la Función Pública es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, encargada de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones; promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias; de dirigir y determinar la política de compras públicas de la Federación; coordinar y realizar auditorías sobre



el gasto de recursos federales; coordinar procesos de desarrollo administrativo; opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera; coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, ello a nivel federal; sin embargo, dicha Secretaría no es organismo especializado en la integración de los procesos y el seguimiento de los Contratos formalizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, por lo que en la práctica, dicha Dependencia ha visto limitado su actuar en la resolución de los problemas que se viven día a día en las contrataciones públicas, abandono dichos problemas a su suerte, con las afectaciones que conlleva a los contratos correspondientes y en casos extremos afectaciones al Erario Público.

Es por ello que resulta necesario, contar con un organismo especializado, encargado de regular y dar seguimiento a las contrataciones realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, que cuente con las facultades para intervenir en la ejecución de dichos contratos, tanto en el ámbito administrativo, como en el ámbito técnico; de forma tal que pueda resolver, corregir y pronunciarse – de forma expedita y pronta - respecto de los problemas que surgen durante el desarrollo de los trabajos y/o servicios objeto del contrato.

IV. Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas.

No obstante lo comentado anteriormente, respecto de la necesidad de contar con un organismo especializado, la actual Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas⁵ dependiente de la Secretaría de la Función Pública es la encargada de llevar la implantación y evaluación de la política de contrataciones públicas en nuestro País, cuya directriz principal es asegurar las mejores condiciones para el Estado, fundándose en la promoción de los principios de economía, transparencia, imparcialidad y honradez.

⁵ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/sacn.html>



Para llevar a cabo tal función, en las materias de adquisiciones y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas, dicha Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, cuenta con las facultades que para tal efecto le brinda el 7° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, al tenor de lo siguiente:

- Es la encargada de llevar a cabo la implantación y evaluación de una política de contrataciones públicas orientada a asegurar las mejores condiciones para el Estado, fundada en la promoción de los principios de economía, transparencia, imparcialidad y honradez.
- Promover el mejoramiento de los servicios públicos y la adopción de medidas correctivas que aseguren la prestación de estos servicios con eficacia y eficiencia, a través de la concertación de compromisos específicos por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; así como acuerdos y compromisos llevados a cabo con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal.
- Es la encomendada, para fortalecer la vertiente normativa del proceso de contrataciones públicas que comprende las materias de adquisiciones y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Se le ha encomendado la labor de emitir criterios y estándares en materia de responsabilidades, la de proporcionar asesoría a los órganos de vigilancia y control (acompañamiento de casos) y la aplicación de las sanciones a los servidores públicos que no observen la Ley.
- Es la encargada de atender las inconformidades y de llevar a cabo funciones en materia de conciliaciones y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas.



En este tenor, para el adecuado desarrollo de sus funciones, la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- Coordinador de Asesores de Subsecretario.
- Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.
- Director General de Denuncias e Investigaciones.
- Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- Secretario Particular de Subsecretaría.
- Titular de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas.
- Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.



CAPÍTULO SEGUNDO

ORGANISMOS QUE REGULAN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO.

I. *Introducción.*

En los últimos años, el Derecho Comparado, sobre todo el de los Organismos Supranacionales, nos muestra una tendencia relevante a fortalecer los Sistemas de Contratación Pública, acentuando la importancia de contar con Organismos Autónomos encargados de hacer la gestión permanente de la estrategia en las Contrataciones Públicas - conforme a la situación del mercado en cada momento -, así como de los estudios, evaluación y formulación de la política en dicha materia, es decir, regular sin burocratizar, proveer soporte y asesoría a los organismos públicos y separar los roles de proceso de contratación y el de ejecución de las obras, así como promover y resolver las problemáticas que se viven en los contratos de obras públicas.

Así mismo, el Derecho Comparado, impulsa los derechos fundamentales de la persona y, también, la necesidad de trabajar sobre intereses públicos materiales, concretos y determinados, actualizando los dogmas del Derecho Administrativo de finales del siglo XVIII⁶ Dogmas que tuvieron sentido en su momento, pero que ahora deben ser repensados a la luz de la realidad que se vive en cada país – en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales -, atendiendo a la globalización y características de los mercados globalizados.

Lo anterior, como parte de un moderno Derecho Administrativo, el cual se está adaptando a la realidad que se vive en este siglo.

⁶ Derecho Internacional de las Contrataciones Administrativas. Rodríguez Arana, Jaime; Moreno Molina, José A.; Jinesta Lobo, Ernesto; Navarro Medal, Karlos; 2011, Ediciones Guayacan, pág. 15.



II. Colombia.

Acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Colombia reconoció la necesidad de tener una institucionalidad rectora en gestión contractual pública que promueva, articule, implemente, haga el seguimiento necesario a las políticas que orienten la actividad estatal, proporcione instrumentos gerenciales en dicha actividad y por esa vía colabore activamente en la mitigación de riesgo de corrupción en la inversión de los recursos públicos.

Es por ello que, con la finalidad de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y contratación pública, articular sus partícipes, generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de los recursos, que generen una mayor transparencia y visibilidad de la contratación, así como optimizar los recursos del Estado, mediante Decreto 4170 de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial -Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente⁷

Dicha Agencia de Contratación, entró a remplazar a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, CINCO, que tenía entre sus funciones el de servir de escenario para la preparación y discusión de la normatividad a ser expedida por el Ejecutivo con el propósito de asegurar la coherencia, la coordinación y ejecución de las políticas en materia de contratación pública así como formular parámetros para la adecuada gerencia contractual pública, entre otros, pero que carecía de las herramientas que le permitiera cumplir a cabalidad con dichos postulados.

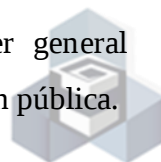
Así las cosas, la Agencia Nacional de Contratación Pública se estableció como una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación con sede en la ciudad de Bogotá, D.C., que

⁷ Consultar la siguiente fuente: https://www.contratos.gov.co/puc/agencia_Nacional.html



tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

- Funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública.
- De conformidad con el Artículo 3 del Decreto 4170 de 2011 los siguientes son las funciones de la Unidad:
 - Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
 - Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.
 - Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.
 - Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.
 - Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.



- Brindar apoyo al Gobierno Nacional en la negociación internacional en materia de compras y contratación pública.
- Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto.
- Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.
- Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales.
- Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual.
- Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.
- Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad.
- Estructura de la Agencia Nacional de Contratación Pública:



1. Dirección General.

1.1. Subdirección de Gestión Contractual

1.2. Subdirección de Negocios

1.3. Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico

2. Secretaría General.

III. Perú.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)⁸, es un organismo técnico especializado, que cuenta con personería jurídica de derecho público, goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, se encarga de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado.

Cuenta con competencia en el ámbito nacional y está encargado de supervisar los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales, en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado aprobada por Decreto Legislativo 1017 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF.

El principal rol del OSCE es ser el organismo rector del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, promoviendo la gestión eficiente, eficaz y transparente de la Administración Pública.

Para ello cuenta con las siguientes funciones:

- Diseñar y promover mecanismos de orientación, capacitación e información a los servidores, funcionarios, proveedores del Estado y al público en general en materia de contratación pública.

⁸ <http://portal.osce.gob.pe/mp/>



- Aprobar bases estandarizadas que serán de uso obligatorio por las entidades del Estado.
- Velar y promover el cumplimiento y difusión de la Ley, su Reglamento y normas complementarias y proponer las modificaciones que considere necesarias.
- Emitir directivas en las materias de su competencia, siempre que se refieran a aspectos de aplicación de la Ley y su Reglamento.
- Resolver los asuntos de su competencia en última instancia administrativa.
- Supervisar y fiscalizar, de forma selectiva y/o aleatoria, los procesos de contratación que se realicen al amparo de la Ley y su Reglamento; Administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores (RNP), así como cualquier otro instrumento necesario para la implementación y operación de los diversos procesos de contrataciones del Estado; Desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE).
- Administrar el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras.
- Organizar y administrar arbitrajes, de conformidad con los reglamentos que apruebe para tal efecto.
- Designar árbitros y resolver las recusaciones sobre los mismos en arbitrajes que no se encuentren sometidos a una institución arbitral, en la forma establecida en el Reglamento.
- Absolver consultas y emitir pronunciamientos sobre las materias de su competencia.



- Las consultas que le efectúen las entidades serán gratuitas.
- Imponer sanciones a los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) que contravengan las disposiciones de la Ley, su Reglamento y normas complementarias.
- Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que se observe trasgresiones a la normativa de contrataciones públicas, siempre que existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o de comisión de delito.
- Suspender los procesos de contratación, en los que como consecuencia del ejercicio de sus funciones observe trasgresiones a la normativa de contrataciones públicas, siempre que existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o de comisión de delito, dando cuenta a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la atribución del titular de la entidad que realiza el proceso, de declarar la nulidad de oficio del mismo.
- Promover la subasta inversa, determinando las características técnicas de los bienes o servicios que serán provistos a través de esta modalidad y establecer metas institucionales anuales respecto al número de fichas técnicas de los bienes o servicios a ser contratados.
- Desconcentrar sus funciones en sus órganos de alcance regional o local de acuerdo a lo que establezca el presente Reglamento.
- Proponer estrategias y realizar estudios destinados al uso eficiente de los recursos públicos y de reducción de costos. Ejecutar coactivamente la cobranza de los recursos financieros a los que se refiere el artículo 59° de la Ley y 78° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.



IV. Panamá.

El Gobierno de Panamá ha trazado como eje transversal del Plan Estratégico de su Gobierno en el área social el mejorar las instituciones del sector social, la eficiencia y la transparencia del gasto rubro en el que se presenta el punto 3.4 relativo a la continuación y fortalecimiento de la Reforma del Sistema de Adquisiciones para lo cual requerirá de lo siguiente:

“(i) Institucionalizar la planificación de las adquisiciones y alinearlas firmemente con el proceso presupuestal. (ii) Mejorar los procesos y estándares ya que durante años, cada entidad ha definido sus propias regulaciones de adquisiciones, utilizando sus instrumentos particulares y sus propias formas de adquirir. La estandarización de los procesos de adquisiciones tiene un significativo impacto sobre la transparencia, el seguimiento y evaluación, la capacidad administrativa, la competencia y la eficiencia y efectividad de muchos procesos. Existen varios niveles en los cuales el Gobierno puede estandarizar las adquisiciones, entre los cuales los Convenios Marco constituyen el primer ejemplo. (iii) Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación para que haya una gestión eficaz y con rendición de cuentas en las adquisiciones. Este fortalecimiento implicaría la creación de mecanismos de seguimiento integral y presentación periódica de informes que hagan posible las evaluaciones de desempeño de un período de análisis a otro. Esto se puede lograr por medio de puntos de referencia establecidos y formatos de reportes que deberán ser generados con apoyo de la tecnología electrónica de adquisiciones cuando esta sea generalizada. (iv) Finalmente, un requisito de esta reforma es contar con especialistas que tengan adecuados conocimientos y experticia, para que el sistema de adquisiciones aborde las responsabilidades descritas y sea un instrumento de transformación efectiva de los presupuestos en resultados para los ciudadanos.”⁹

9 (Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, 3.4 Continuación a la Reforma de Adquisiciones, pág. 120).



Los principales organismos relacionados con la Contratación Pública en Panamá son la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Consejo de Gabinete y el Consejo Económico Nacional y la Contraloría General de la República.

Al respecto es de comentar que la Dirección General de Contrataciones Públicas se creó en 2006 a través del Art. 8 Ley 22-2006 (modificado por Art. 3 Ley 41-2008) y es la autoridad competente en materia de contratación pública en Panamá.

La Dirección es una entidad autónoma, con patrimonio propio, personalidad jurídica, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, que tiene la facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales en la República de Panamá. Está sujeta a fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo.

Esta institución rige sobre los actos públicos que realizan el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento o más de sus acciones.

Cada institución contratante, bajo la autoridad de la Dirección General de Contratación Pública¹⁰, cuenta con una dirección o departamento de compras institucionales que será responsable por el cumplimiento de las políticas y lineamientos de la Dirección General de Contratación Pública, y la ejecución de todos los procesos de contratación pública establecidos por la ley de Competencias de la DGCP en Contratación Pública.

Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

¹⁰ <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/portalpanama.aspx>



1. Absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la normativa sobre contrataciones públicas.
2. Dictar actos administrativos que garanticen la aplicación de la ley y que posibiliten el funcionamiento de la Dirección y su interrelación con los demás organismos.
3. Asesorar a las entidades públicas en la planificación y gestión de sus procesos de contrataciones.
4. Implementar y establecer las condiciones de funcionamiento y de organización del registro de proponentes para contrataciones electrónicas, del registro de contratos y del registro de contratistas inhabilitados y sancionados.
5. Estandarizar los aspectos generales de los pliegos de cargos de cada tipo de acto público y de cada modo de contratación, incluyendo los formularios e instructivos.
6. Emitir las políticas y los lineamientos generales para el diseño, la implementación, la operación y el funcionamiento del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.
7. Realizar las licitaciones de convenio marco.
8. Confeccionar, estructurar y administrar el Catálogo Electrónico de Productos y Servicios.
9. Promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes.
10. Ejercer una labor de difusión hacia los proveedores potenciales de la



Administración, de las normativas, los procedimientos y las tecnologías utilizados por esta.

11. Resolver, en única instancia, las acciones de reclamo que se presenten en los procesos de selección de contratista efectuados en las entidades públicas.

El Reglamento Interior señala que para el logro de los fines y objetivos la Dirección General de Contrataciones Pública contará con la estructura organizativa y funcional debidamente aprobada por el Órgano Ejecutivo.

1. Dirección General.
2. Dirección Jurídica de Contrataciones Públicas.
3. Dirección de Administración del Sistema de PanamaCompra.
4. Dirección de Políticas y Gestión de Compras.
5. Dirección de Fiscalización de Procedimientos de Selección de Contratistas.
6. Dirección de Servicios al Cliente.
7. Dirección de Administración y Finanzas.
8. Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República.
9. Oficina de Relaciones Públicas.
10. Oficina de Auditoría Interna.
11. Oficina Institucional de Recursos Humanos.
12. Secretaría General.

Presentan logros de PanamaCompra en Washington D.C.

“Transparencia total en más de 3 mil millones de dólares en compras estatales, ahorros para el Estado en millones de balboas y más de 240 mil contrataciones tramitadas fueron algunos de los principales logros de PanamaCompra presentados por el Director General de Contrataciones Públicas, Eldis Iván Sánchez Tuñón, durante su participación recientemente en la Tercera Conferencia Global de Adquisiciones de Gobierno Electrónicos, realizada en Washington, D.C.



Con una disertación titulada "Avances en la modernización de la Contratación Pública", el Director General expuso la evolución, cambios relevantes y mejoras notorias al proceso de contrataciones públicas a través de la última década, ante una audiencia de más de 200 participantes.

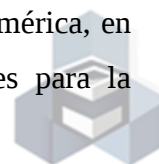
Sánchez fue invitado como expositor por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), organizadores del evento internacional. Entre los participantes estuvieron autoridades gubernamentales en adquisiciones públicas y tecnología de la información de varias regiones del mundo; así como expertos internacionales en Adquisiciones Electrónicas de Gobierno (e-GP).

Durante su disertación, el Director General explicó cómo la contratación pública en Panamá evolucionó de ser un proceso de baja competencia, secretismo en los precios de referencia, cero ahorros y lentitud, a los nuevos y modernos procedimientos de PanamaCompra. Cambios importantes fueron expuestos, como la publicación obligatoria de todo el proceso en Internet, el establecimiento de una instancia única para reclamos, mejoras en la ejecución presupuestaria, notificaciones electrónicas, compras por catálogo y un registro electrónico de proponentes.

Actualmente, el Catálogo Electrónico de Panamá Compra incluye más de 50 mil productos, y su base de datos más de 14,600 empresas adjudicatarias.

El objetivo de la Tercera Conferencia Global de Adquisiciones de Gobierno Electrónicas es crear un foro para el intercambio de mejores prácticas en implementación de e-GP en el mundo, además de la formación de capacidad institucional a través de redes de contactos y capacitación.

Cabe mencionar que durante este viaje, Sánchez, sostuvo una importante reunión con altos funcionarios del Banco Mundial, responsables de E- GP en la Latinoamérica, en los que participaron: Elizabeth Abu, Directora de Servicios Operacionales para la



Región de América Latina y El Caribe; Enzo de Laurentiis, Gerente de Adquisiciones para la Región de América Latina y El Caribe; Joao N. Veiga Malta, Especialista Senior de Adquisiciones y Responsable de la Estrategia y Política Pública en Contrataciones Públicas y Diomedes Berroa, Especialista, Senior de Adquisiciones y Responsable de Aspectos de Gobernabilidad y Anticorrupción en Contrataciones Públicas.” Revista PanamaCompra.

V. Ecuador.

El Instituto Nacional de Contratación Pública (**INCOP**) es el organismo de derecho público que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública¹¹; creado en el año 2008 dentro del gobierno del presidente Eco. Rafael Correa; se trata de un organismo de derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria.

La Asamblea Constituyente expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que fuera publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 395 del 4 de agosto del 2008; y, el Presidente de la República expidió el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y que específicamente se caracteriza por lo siguiente:

1. Implementar el Sistema Nacional de Contratación Pública, a través de la creación del Instituto Nacional de Contratación Pública, quien regulará a todos los organismos del Estado, incluidas las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles, etc. que requieran contratar bienes y servicios.
2. El objetivo primordial del nuevo Sistema de Contratación Pública es generar un cambio en la contratación aplicando los principios de transparencia, equidad, adquiriendo bienes y servicios de mejor calidad, a menor precio y en el menor tiempo, fomentando la demanda interna de

¹¹ <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/>



bienes y servicios para diversificar la producción nacional, impulsando la economía local, la libre ciencia, vigencia tecnológica, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

3. Para garantizar el fiel cumplimiento de los principios de transparencia y equidad se crea el RUP, siglas que significan: Registro Único de Proveedores, organismo administrado por el Instituto Nacional de Contratación Pública.
4. Para desarrollar y administrar el sistema oficial de Contratación Pública se crea así mismo la página de Internet denominada www.compraspublicas.gov.ec

La innovación de este nuevo sistema, es que la persona natural o jurídica que desee participar como proveedor de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría deberán ingresar y registrar toda la información solicitada al Portal: www.compraspublicas.gov.ec

Luego de registrados en el INCP, se verificará la situación legal, técnica y financiera, así como la experticia del proveedor en base a la documentación presentada.

5. El INCP aplicará políticas de confidencialidad y protección de datos con el fin de cuidar la información obtenida a través del Portal www.compraspublicas.gov.ec. y ésta se usará exclusivamente para el fin requerido.
6. Con el fin de optimizar los recursos públicos, la máxima autoridad de cada entidad contratante planificará y aprobará El Plan Anual de Contratación hasta el 15 de diciembre de cada año inmediatamente anterior, el que contendría las obras, bienes o servicios que se contratarían por año. Y se publicarán en el Portal de compras públicas.

Adicionalmente a lo anterior, es de señalar que el Instituto Nacional de Contratación



Pública, Órgano rector de la Contratación Pública, cuenta para el adecuado desempeño de sus actividades, entre otras, con las siguientes atribuciones:

- Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio.
- Establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la presente Ley.
- Administrar el Registro Único de Proveedores RUP.
- Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRAS PÚBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema.
- Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado.
- Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados.
- Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado.
- Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley.
- Recopilar y difundir los planes, procesos y resultados de los procedimientos de



contratación pública.

- Incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados.
- Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública.
- Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procesos previstos en esta Ley.
- Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento.
- Publicar en el Portal COMPRAS PÚBLICAS el informe anual sobre resultados de la gestión de contratación con recursos públicos.
- Elaborar y publicar las estadísticas del SNCP; y
- Las demás establecidas en la presente Ley, su Reglamento y demás normas aplicables.

VI. Argentina.

La Oficina Nacional de Contrataciones¹² (ONC) es el Órgano Rector del Sistema de

¹² <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>



Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

La ONC es responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, mientras que la gestión de compras es realizada por los Organismos de la Administración Pública Nacional.

La Misión de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es lograr que la Administración

Pública Nacional realice sus contrataciones con eficiencia y transparencia.

Para ello propone las políticas y establece las normas, sistemas y procedimientos operativos que regirán la gestión de las contrataciones; difunde, capacita y asesora a las entidades que intervienen en el proceso; y elabora y organiza estadísticas e información sobre las contrataciones para que estén a disposición de los distintos participantes y de la ciudadanía en general.

El decreto 1545/1994 creó el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, que tiene por objeto establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera, así como a la Oficina Nacional de Contrataciones.

La ONC es el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones creado por el artículo 25 del decreto 1545/1994 y tiene responsabilidad primaria y acciones que se indican a continuación:

- a) **Responsabilidad primaria:** Proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones con eficacia, eficiencia y economía.



b) Acciones:

- I. Proponer las políticas de contrataciones del Sector Público Nacional.
- II. Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas definidas en materia de contrataciones.
- III. Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa eficaz y eficiente de las contrataciones.
- IV. Organizar el sistema estadístico en materia de contrataciones, para lo cual requerirá y producirá la información necesaria a tales efectos.
- V. Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicadas por el Sistema en el ámbito del Sector Público Nacional.
- VI. Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos.
- VII. Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del Sistema.

VII. Brasil

En Brasil el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, tiene el área de competencia las siguientes cuestiones:

- a) La participación en la formulación de la planificación estratégica nacional.
- b) Evaluación de los impactos socioeconómicos de las políticas y programas del gobierno federal y la preparación de estudios especiales para la reformulación



de las políticas.

- c) Estudios y encuestas para monitorear la situación socioeconómica y la gestión de los sistemas estadísticos cartográficos y nacionales.
- d) La preparación, seguimiento y evaluación de leyes presentados por el Ejecutivo federal en el art. 165 de la Constitución
- e) Que permite nuevas fuentes de fondos a los planes de gobierno.
- f) La coordinación de la gestión de las asociaciones público-privadas.
- g) Formulación de directrices, la coordinación de las negociaciones, el seguimiento y la evaluación de la financiación externa de proyectos públicos con organismos multilaterales y agencias gubernamentales.
- h) Coordinación y gestión de los sistemas de planificación y presupuestación federal, el personal civil, la gestión de recursos de información y tecnología de la información y servicios generales, así como las acciones de organización y modernización administrativa del gobierno federal.
- i) Formulación de directrices, coordinación y definición de los criterios de gobierno corporativo de las empresas estatales federales.
- j) Gestión de activos.
- k) La política y las directrices para la modernización de la administración pública federal.

VIII. Chile

ChileCompra¹³ es la encargada de crear valor en el Mercado Público de Chile,

¹³ <http://www.chilecompra.cl/>



mediante la implementación del sistema de información de compras públicas, para que los compradores realicen sus compras y contrataciones utilizando de manera eficiente y transparente los recursos del Estado; y para que los proveedores tengan mayor facilidad de acceso y puedan competir en éste en igualdad de oportunidades.

Tiene como compromiso desarrollar un mercado público transparente, confiable, sustentable y de amplio acceso, utilizando de manera intensiva las tecnologías de información y poniendo en el centro de la gestión a nuestros clientes".

Asimismo, este organismo tiene los siguientes objetivos:

- Participar activamente en el proceso de desarrollo y modernización del Estado, velando por un eficiente uso de sus recursos humanos y de sus instituciones.
- Incrementar la efectividad del encuentro entre la oferta y la demanda en el mercado de las compras públicas. La estrategia de trabajo estará puesta en aumentar los proveedores transando y promover la calidad de los procesos de contratación en los organismos públicos.
- Mantener un alto nivel de satisfacción de los clientes del mercado público. La estrategia de trabajo estará orientada a minimizar los costos de transacción y fortalecer la transparencia.
- Promover un mercado público sustentable. La estrategia de trabajo será promover la incorporación de criterios de impacto social y ambiental en los procesos de compras del Estado.

De igual forma, como parte de sus funciones, tiene a su cargo la administración de la plataforma de licitaciones del Estado, www.mercadopublico.cl , -la plataforma de comercio electrónico más grande del país- a través de la cual cerca de 900 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones y participan



activamente más de 100 mil empresas.

A través del mercado público se transan más de 8.000 millones de dólares anuales – cerca de un 3% del PIB de Chile- en la adquisición de productos y servicios que permiten el buen funcionamiento de los organismos del Estado, gestión que va en directo beneficio para la ciudadanía. Estas compras incluyen desde material de oficina, medicamentos hasta servicios de transporte o consultorías.

El mercado de las compras públicas ofrece miles de oportunidades de negocio a empresas de todos los tamaños, especialmente las micro y pequeñas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional, adjudicándose un 40% de los montos transados. 2 de cada 3 empresas que ofertan se adjudican negocios y son micro y pequeñas empresas y el 90% de los que ganan son micro y pequeñas empresas.

La Dirección ChileCompra también administra el Registro Electrónico de Proveedores del Estado, www.chileproveedores.cl, en el cual 40.000 empresas ya están inscritas y que está abierto al sector privado. De esta forma, los proveedores que hoy forman parte de esta comunidad de negocios tienen una vitrina abierta a todo el mercado nacional e internacional.

Por otra parte, la Dirección ChileCompra, como agencia pública encargada de administrar el sistema de compras del Estado, juega un rol fundamental en la promoción del desarrollo sustentable. Lo anterior debido a su gran poder de compra, que supera los 8.000 millones de dólares anuales. Como una forma de difundir e incentivar la participación de proveedores con criterios de sustentabilidad en el mercado público, dispone de sitio web www.comprassustentables.cl que permite compartir con la ciudadanía los proyectos, prácticas y avances en la materia.

Como una forma de apoyar el encuentro con oportunidades de negocios, ChileCompra tiene a disposición de los usuarios la plataforma www.analiza.cl , herramienta de



inteligencia de negocio que busca potenciar las ventajas competitivas de los proveedores que realizan transacciones en el mercado público, toda vez que permite el acceso a información de organismos compradores, transparentando el estado de su situación en materia de compras públicas y reclamos pendientes.

Derivado de lo anterior, las funciones con las que cuenta esta agencia pública, son las siguientes:

1. Ejercer la dirección superior, la organización y administración de la Dirección de Compras.
2. Promover políticas, planes, programas y/o acciones de aseguramiento orientados al uso económico, eficiente y eficaz de los recursos públicos, al control de la eficacia y eficiencia de las operaciones financieras y contables, a la corrección de los procedimientos y a la prevención y administración de riesgos asociados a la gestión de la Administración Pública.
3. Establecer, implementar, operar y mejorar continuamente los procesos de su ámbito, considerando además las actividades de administración eficiente de los recursos, gestión de los contratos asignados a su cargo, el control de gestión respectivo, así como el análisis y gestión de los riesgos potenciales para el adecuado cumplimiento de metas e iniciativas definidas.
4. Velar por que el Sistema de Compras Públicas se ajuste al marco regulatorio vigente.
5. Promover que los ajustes al marco regulatorio permitan hacer evolucionar el Sistema de Compras Públicas.
6. Control del plan anual de licitaciones de Convenio Marco, así como la definición e implementación de estrategias para el diseño, desarrollo, ejecución, administración, mantención y mejoramiento de dichos Convenios y las Tiendas Virtuales.



7. Implementar la estrategia de vinculación entre la Dirección ChileCompra y sus clientes, con el objeto de mejorar y potenciar la operación del Sistema de Compras Públicas.
8. Promover el desarrollo tecnológico y evolución de las plataformas de comercio electrónico y del Registro Nacional de Proveedores, considerando la administración, evaluación de proyectos tecnológicos y nuevos desarrollos.
9. Velar y mantener actualizada y en pleno funcionamiento las plataformas de la Dirección ChileCompra.
10. Administrar, operar, mantener y supervisar los contratos y servicios que se le encarguen, asociados al desarrollo y funcionamiento de las plataformas de la Dirección ChileCompra.
11. Gestionar las respuestas a los reclamos dirigidos a la Dirección ChileCompra por medio de la plataforma www.mercadopublico.cl

Adicionalmente a lo anterior, la estructura orgánica de esta agencia pública:

1. Dirección
2. Auditoría Interna
3. Planificación y Control de Gestión
4. División Corporativa Jurídica.
 - a. Departamento de Personas y Asuntos Institucionales.
 - b. Departamento de Administración y Finanzas.
 - c. Departamento de Comunicaciones.
5. División de Convenios Marco.
 - a. Departamento de Bienes.



- b. Departamento de Servicios.
 - c. Departamento Operación Convenios Marco.
- 6. División Clientes.
 - a. Departamento de Soporte a Clientes.
 - b. Departamento de Monitoreo de Clientes.
 - c. Departamento de Formación y Desarrollo.
- 7. División de Tecnología y Desarrollo.
 - a. Departamento de Desarrollo de Software.
 - b. Departamento de Operaciones.
- 8. Área de Mercado Público
 - a. Departamento de Estudios.
- 9. Área de Desarrollo Empresarial.
- 10. Área de Nuevos Negocios.



CAPÍTULO TERCERO

LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO Y SU PROBLEMÁTICA

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 procedente 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 dentro del artículo 335 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.”

Conjuntamente con la Constitución de Cádiz, los contratos formalizados por el Estado se encontraron regulados por disposiciones jurídicas relacionadas con los empréstitos públicos, como es el caso de algunos Decretos del Soberano Congreso Constituyente, entre los que se encuentran los siguientes:

- 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 1º 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, autorizo 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 determino en su artículo 13: “Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas”

Por otra parte, la Constitución de 1857 en su artículo 72, fracciones VII y XXII, 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: (...)

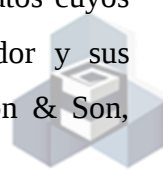
XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualquier establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común. (...)”

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 Federal.

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

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 1° se dispuso:

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.

Por su parte la Constitución de 1917 incluyó el artículo 134, cuya propuesta fue presentada ante el Congreso Constituyente en 1916, 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".

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 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 mismo.



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, conceptos éstos 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.

Texto actual del artículo 134 de la Constitución.

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.

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de



obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta



propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Previo al análisis, es de comentar que mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, el texto del artículo 134 fue modificado, a efecto de agregar los dos últimos párrafos, como efecto una modificación constitucional en materia electoral.

Así pues, el citado artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente, 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 tercer 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 cuarto 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 gasto.

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".

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



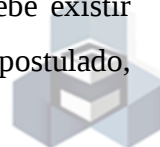
deseados, considerando que aún y cuando se encuentren vinculados tales principios existe diferencia entre ellos, toda vez que el ser eficaz no siempre implica el cumplir con los objetivos y metas programados, con los recursos con que se cuentan, ya que las acciones realizadas en el campo de la Administración Pública, no pueden calificarse en 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.

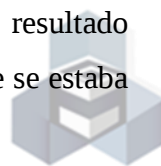
La “eficacia”, “eficiencia” y “efectividad” en las Obras Públicas.

En el tema que tratamos, es clara la necesidad de lograr las mejores obras para la sociedad; esto se debe al deseo innato de todo ser humano de lograr un mejor nivel de vida. Este deseo natural conlleva por sí mismo la utilización de tres términos inseparables de las obras públicas: “eficacia” “eficiencia”, y “efectividad”, las cuales por disposición Constitucional están intrínsecamente relacionadas con su contratación.

A menudo, los términos eficiencia, eficacia y efectividad, son utilizadas en el campo administrativo y gerencial. El problema está en que muchas veces, la interpretación de estos términos, se hace a través de algunas reseñas de especialistas que no son de uso común, con lo que vemos que podrían estar sujetas a interpretaciones basadas en el caso en particular del que se habla; sobre todo cuando se asume que la instrucción ha sido entendida.

Así mismo, es muy importante tener en cuenta el valor que tiene la lengua. Se sabe que la lengua española sufre de distintas dolencias que hacen temer por su integridad y no sólo eso, sino que también preocupa a los usuarios y constantemente se pide un tratamiento inmediato y eficaz de la misma. Es por ello que en esta parte es importante utilizar las diversas herramientas administrativas, lingüísticas y técnicas a nuestro alcance para lograr una correcta definición de los términos de “eficacia” “eficiencia” y “efectividad”.

Podemos definir la eficacia como la capacidad para lograr el objetivo o resultado esperando y decimos que una persona es eficaz cuando produce el efecto que se estaba



esperando. Generalmente, se habla de “eficaz” para referirnos a las cosas; sin embargo, también puede ser aplicado a las personas, cuando nos referimos si son competentes y si cumplen los fines que se esperaba de ellos. En obras públicas se entenderá que es eficaz un procedimiento cuando el mismo logré alcanzar la conclusión o terminación de la Obra Pública que se trate, independientemente del tiempo, el costo, el método y cualquier mecanismo que se utilice.

En este tenor, una correcta interpretación del alcance constitucional que tendría la eficacia en el artículo 134, sería procurar que todas las obras efectivamente se realicen y se concluyan. Así pues la eficacia se revela como un principio teleológico primordial que debe normar la conducta de todos los involucrados en las Obras Públicas.

Por otro lado, hablamos de eficiencia cuando se trata de la capacidad de lograr los objetivos en el plazo y con los costos planeados. De esta forma, en materia de obras públicas, la eficacia es un concepto perfectamente medible el cual está íntimamente ligada la correcta planeación de la trabajos, de tal forma que la ejecución de obra será eficiente cuando la programación y presupuestación originalmente concebida.

Finalmente, la efectividad la podemos concebir como la capacidad de lograr que la obra se utilice en el fin originalmente concebido, de tal forma que no se cambie la esencia para la cual fue concebida una obra pública. El artículo 69 de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, alineado a este concepto, establece la obligación de que órganos internos de control vigilen que el uso, operación y mantenimiento de la obra se realice conforme a los objetivos y acciones para las que fueron originalmente diseñadas, de tal forma que una almacén no acabe de hospital.

II. Noción de la Contratación Pública en México.



La Contratación Pública es mecanismo por medio del cual la Administración Pública adquiere determinados bienes o contrata servicios que estima necesarios para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales se encuentran asegurar el bienestar del individuo y de la colectividad, así como brindar servicios públicos, todos ellos orientados a la satisfacción del interés público, es decir, no es otra cosa que un procedimiento administrativo especial donde una de las partes contratantes es siempre Estado y que a su vez puede contratar con los particulares o con otros entes de derecho público cuyo interés siempre será de carácter social y al cual se le denomina “contratista.”

El surgimiento de la noción de la contratación pública contribuyó en buena medida al rompimiento de la idea secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, por sustraer del ámbito del consenso de los contratantes del servicio, aspectos fundamentales como son, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los cuales no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente predeterminados por la autoridad competente y, por tanto, sujetos a una regulación jurídica exorbitante.

En la actualidad los gobiernos son, en algunos países, los principales actores de la vida económica. Esto representa una gran oportunidad para quienes se dedican a comercializar bienes diversos (servicios profesionales y de construcción, por citar algunos) y que cuentan con la suficiente capacidad de proveer al Estado de los satisfactores que requiere.

Las contrataciones públicas se remontan, de facto, en la historia desde la época de la Roma antigua y, en el caso concreto de México se puede observar la evolución que esta figura ha tenido durante las distintas etapas históricas.

De acuerdo con el autor José Pedro López Elías¹⁴, los antecedentes más remotos de la

14 Aspectos jurídicos de la licitación pública en México. López-Elías, José Pedro; 199, Universidad Nacional Autónoma de México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.



contratación pública en México los encontramos en la época prehispánica, en la ejecución de obras públicas como son: la construcción de caminos, puentes, canales de riego, pozos de agua, etc.; siendo la construcción de edificaciones destinadas a las Instituciones Gubernamentales y Religiosas, las que tenían mayor importancia, ya que representaban la fuerza y permanencia de la clase gobernante.

Por otra parte, se considera que la primera Licitación Pública como tal en México, se efectuó en 1767, en la época del virrey Carlos Francisco Croix (1766-1771), la cual tuvo como finalidad la construcción del desagüe de la ciudad de México, derivado de las diversas inundaciones que sufría la gran capital en la época de lluvias. Siendo el caso que para la ejecución de esta obra, el gobierno impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras, y se pidió la cooperación de las clases privilegiadas.

Es de comentar que durante la época de la Nueva España, México no contaba con disposiciones normativas propias que regularan las contrataciones públicas, en virtud de que las disposiciones normativas aplicables eran las recopilaciones del Derecho Español, como es entre otras, “El sumario de las Cédulas, Ordenes y Provisiones Reales que se han despachado por S. M. para la Nueva España y otras partes.”

En este orden de ideas, es de comentar que en la época de República Restaurada se otorgó facultades al Congreso de la Unión para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pudiera contratar y aprobar empréstitos sobre el crédito de la nación –conforme a lo señalado en la Constitución de 1857 en su artículo 72, fracc. VII y XXII.

Posteriormente en la etapa de la Revolución Mexicana durante el Porfiriato, se retoma una forma particular de realizar la contratación pública a través de la figura del contratista o concesionario “favorito” adoptada ya anteriormente por otro dictador: Antonio López de Santa Ana, para desarrollar su programa con el esquema del “contratismo” en beneficio propio y de sus familiares y descendientes.



Pero no es hasta la Constitución de 1917 que surge como tal el procedimiento de contratación pública y que fija las bases que hasta hoy en día siguen vigentes tal y como se observa en su artículo 134:

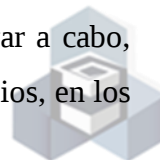
“(...) Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública (...)”.

Del contenido de la disposición del Artículo se desprende que para que el Estado pudiera llevar a cabo la contratación de obras públicas, previamente debería cubrir 4 requisitos: convocatoria, presentación de ofertas en sobre cerrado, que estos fueran abiertos en junta pública y adjudicados en subastas.

Hoy en día se han instaurado ciertos ordenamientos que han servido en gran parte con el procedimiento de contratación pública, por lo tanto es importante resaltar que en 1976 mediante el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como una innovación creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas como un órgano competente para regular todo lo que tuviera que ver con la materia de contratación de obras públicas.

Por último, cabe destacar que antes de que México abriera al mercado internacional sus contrataciones públicas, éstas se encontraban dominadas por el mercado nacional, pero a raíz de la apertura económica experimentada en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el contexto de dichas contrataciones fue modificado para permitir la participación de extranjeros, con lo cual se permitía que el país entrara por la puerta del nuevo orden económico mundial, obteniendo todos los beneficios posibles.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México ha firmado otros ocho Tratados de Libre Comercio, que tienen contemplado un artículo de compras del sector público, al tenor de los cuales debe llevar a cabo, cuando sea procedente, sus procedimientos de adquisición de bienes y servicios, en los



cuales México ha suscrito un capítulo de Compras del Sector Público, dentro de los cuales se encuentran previstos los mecanismos necesarios para que la apertura internacional de los mercados sea menos abrupta para la industria nacional, todo ello inscrito dentro de un contexto globalizado cuyas políticas neoliberales fomentan en gran medida el comercio internacional.

III. Clasificación de la Contratación Pública.

En México la Administración Pública Federal cuenta con distintos procedimientos de contratación, los cuales se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 4 principales ordenamientos federales: La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del sector Público, para las contrataciones de Petróleos Mexicanos, se estableció un Régimen Específico y recientemente se publicó la Ley de Asociaciones Publico Privadas, dichos ordenamientos establecen los procedimientos de contratación, sus etapas, sus excepciones a la licitación pública o bien al procedimiento ordinario de contratación .

Mediante la Contratación Pública, el Gobierno contrata la prestación de servicios públicos, la compra de bienes, el arrendamiento de inmuebles y la construcción de obras, con la finalidad de contar con inmuebles, construcciones complementarias y su equipamiento, indispensables para otras funciones de la administración, así como la prestación de servicios sociales, de educación, impartición de justicia, comercio masivo, atención a la salud, administración, entre otros.

En el caso de México la Contratación Pública se integra por cuatro grandes rubros, a saber:

- a. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Se encuentran reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y



Servicios del Sector Público, precisándose en su artículo 3, que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

- i. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- ii. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas;
- iii. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- iv. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- v. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
- vi. La prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios;



- vii. La prestación de servicios de personas físicas, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios;
- viii. La contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, y
- ix. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si un servicio se ubica en la hipótesis de esta fracción.

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

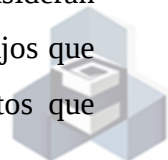
La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 3 refiere que se consideran obras públicas los trabajos que tienen por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

- El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- Los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;



- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;
- Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;
- Los trabajos de infraestructura agropecuaria;
- La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;
- Las asociadas a proyectos de infraestructura que implique inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y
- Todos aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales.

Por su parte, el artículo 4 de dicha Ley, señala que se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que



integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

c. Régimen Jurídico de Contrataciones de Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con fines productivos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto del 7 de junio de 1938; que opera en forma integrada, que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo; Petróleos Mexicanos cuenta con los siguientes organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las actividades que abarca la industria petrolera, de carácter técnico, industrial y comercial:

- Pemex-Exploración y Producción.
- Pemex-Refinación.
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- Pemex-Petroquímica.

El 28 de noviembre del 2008, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas y se promulgaron nuevos ordenamientos respecto al régimen jurídico de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, que incluyó reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo y la promulgación de la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual crea un nuevo régimen especial de contratación para Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios en adición al régimen general.



El artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que su Consejo de Administración cuenta, entre otras, con atribuciones para aprobar, previa opinión del comité competente, (j) las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica y (k) los proyectos y programas de inversión, así como los contratos que superen los montos que se establezcan en las disposiciones que emita para tal efecto.

El artículo 22 de la Ley de Petróleos Mexicanos dispone que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con los comités que al efecto establezca, para la correcta realización de sus funciones, sin embargo, el mismo artículo refiere que en todo caso dicho consejo contará con los siete comités que se señalan en citado artículo, siendo uno de ellos el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, quien conoce de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obras y servicios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica.

Dicho comité tiene como atribuciones:

- i. Revisar, evaluar, dar seguimiento y formular recomendaciones conducentes sobre los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, los cuales deberán



ajustarse a los objetivos establecidos en el Plan de Negocios;

- ii. Dictaminar sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas, en términos de las disposiciones aplicables, y definir, con base en la justificación que para tal efecto presente el área requirente, el procedimiento para la contratación, que puede ser a través de invitación restringida o de adjudicación directa;
- iii. Emitir los dictámenes que le requiera el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos sobre los modelos de convenios y contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;
- iv. Autorizar la creación de subcomités, su integración y funcionamiento;
- v. Emitir las opiniones que le requiera el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos respecto de la celebración de los convenios y contratos, su ejecución, así como su suspensión, rescisión o terminación anticipada, y
- vi. Las demás que se establezcan en la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

Es importante mencionar que de acuerdo al artículo 22 de la Ley de Petróleos Mexicanos, corresponde a dicho comité proponer al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, con apego al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como interpretar para efectos administrativos, las disposiciones en materia de adquisición de bienes, arrendamientos, contratación de servicios y obras y enajenación de bienes, aplicables a Petróleos Mexicanos y sus Organismos

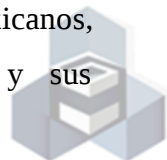


Subsidiarios, relacionadas exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica.

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios está presidido por un consejero profesional y a sus sesiones asistirá un representante de la Secretaría de la Función Pública, como invitado permanente, con voz pero sin voto.

Los artículos 51 y 52 de la Ley de Petróleos Mexicanos crean un régimen dual para las contrataciones públicas a realizar por Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, a saber (i) un régimen especial aplicable a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas que requieran contratar Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los Arts. 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica (“Régimen Especial”) y (ii) un régimen general aplicable a las adquisiciones, arrendamientos obras y servicios que no formen parte de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los Arts. 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, mismas que se regirán conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, según sea el caso (“Régimen General”).

Conforme lo dispone el artículo 51 de la Ley de Petróleos Mexicanos, todas las contrataciones que realicen Petróleos Mexicanos y sus



Organismos Subsidiarios relacionadas con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los Arts. 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se regirán conforme a lo dispuesto en la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, y las disposiciones que emita el Consejo de Administración de PEMEX, (Disposiciones Administrativas de Contratación), en términos de lo dispuesto en el artículo 53 de dicha ley.

Sin embargo, en todo caso se deberá observar lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por lo que se refiere a sus artículos 3° y 4° por lo que se refiere a las contrataciones de actividades sustantivas de carácter productivo y con las restricciones previstas en su artículo 6°.

Congruente con lo expuesto, el régimen aplicable a las bases y contratos sujetos al Régimen Especial serán: (i) los artículos 27, 134 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (ii) los artículos 3°, 4° y 6° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; (iii) artículos 51 al 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos; (iii) artículos 41 al 67 de su Reglamento, y (iv) Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, aprobadas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2010, con sus reformas publicadas en dicho diario el 10 de marzo del mismo año.

Las restricciones para todo tipo de contrataciones que realice Petróleos y sus organismos subsidiarios, se encuentra contenida en el artículo 6° de la



Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo como sigue:

“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante...”

Tal mandato se encuentra reflejado en los artículos 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos; 41 y 62 de su Reglamento, y 51, 55 y 80 de las Disposiciones Administrativas de Contratación.

Uno de los conceptos fundamentales que tiene que quedar muy claro, es el concepto de "actividades sustantivas de carácter productivo"; dicho concepto se encuentra definido en el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos y son todas las actividades que comprenden la industria petrolera estatal, es decir, el conjunto de actividades que le corresponden a Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios de manera exclusiva respecto de los hidrocarburos propiedad de la Nación, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, conceptos que tienen entenderse de manera armónica con la definición también contenida en el citado reglamento, del concepto “proyecto Sustantivo” que es el conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarias para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico.



Con relación a lo anterior, no hay que olvidar que la Ley de Petróleos Mexicanos mandata al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y a su Director General, buscar en todo momento la creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana.

Por otra parte, es importante señalar que la gran mayoría de las contrataciones que realizan Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios están vinculadas con actividades sustantivas de carácter productivo, y que éstas las realizan los organismos subsidiarios: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica, y no Petróleos Mexicanos, quien conforme a la Ley de Petróleos Mexicanos, a través de su Consejo de Administración tiene a su cargo la conducción central y dirección estratégica tanto de petróleo Mexicanos, como de sus organismos subsidiarios, emite las directrices que normen las relaciones operativas entre el corporativo y los organismos subsidiarios, conduce a éstos conforme a las mejores prácticas de la industria; y a través de su Director General, conduce la planeación estratégica de los organismos subsidiarios y define las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos subsidiarios para optimizar su operación y administrar los servicios comunes a los mismos; entre otras.

Se entiende entonces, que este nuevo marco se aplicará a la gran mayoría de las contrataciones futuras de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, con la excepción de aquellas contrataciones que no se refieran a actividades sustantivas de carácter productivo, respecto de las cuales regirán las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Se excluye de la aplicación de esta legislación a las actividades de carácter productivo, que realizan Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con el siguiente ordenamiento.



Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo

“Artículo 3.- La industria petrolera abarca:

I.- La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II.- La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

III.- La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

- 1. Etano;*
- 2. Propano;*
- 3. Butanos;*
- 4. Pentanos;*
- 5. Hexano;*
- 6. Heptano;*
- 7. Materia prima para negro de humo;*
- 8. Naftas; y*
- 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.”*

“ Artículo 4.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.



Salvo lo dispuesto en el Artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3o. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida, excepto cuando su valor comercial sea menor al veinticinco por ciento de la facturación total del particular en un año calendario.

Las personas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 Bis de esta Ley”.

Es importante referir que las Disposiciones Administrativas de Contratación, contemplan un apartado denominado “disposiciones generales” en el cual se incluyen una serie de definiciones conceptuales, de las cuales destaca la figura de la administradora del proyecto quien tiene a su cargo la administración, eficiencia y operatividad que permita alcanzar los objetivos y metas de un proyecto sustantivo, que requiere de la contratación de bienes, servicios u obras para ejecutarlo, quién además tomará las decisiones fundamentales del proyecto sustantivo y de la contratación.



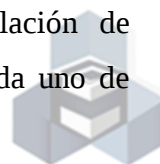
La administradora del proyecto contará con el apoyo de las áreas de servicios para la contratación, a saber:

- i. La responsable del procedimiento de contratación;
- ii. La responsable del diseño del contrato;
- iii. La responsable de la administración y supervisión de la ejecución del contrato;
- iv. La evaluadora de riesgos, y
- v. La jurídica.

Conforme al apartado de planeación, programación y presupuestación de las contrataciones de dicho instrumento, la administradora del proyecto tiene que dar seguimiento a las líneas estratégicas para alinear la contratación con el proyecto sustantivo de que se trate y las áreas de servicios para la contratación serán responsables, en ejercicio de sus respectivas funciones, de que las líneas estratégicas se concreten en términos y condiciones contractuales de carácter técnico, económico y legal, que aseguren la alineación de la contratación con el proyecto sustantivo.

Asimismo, la administradora del proyecto debe establecer las metas, indicadores y demás metodologías que se incluirán en el contrato para asegurar los resultados deseados y servirán para definir un plazo y un programa ejecución y para evaluar el cumplimiento del proveedor o contratista; por otra parte debe tomar en consideración los factores del entorno que puedan tener impacto en la contratación y en sus resultados, previendo en lo posible los principales elementos de incertidumbre y riesgos asociados a la contratación y a la ejecución del contrato, proponiendo opciones para afrontarlos, dentro de estos factores están las condiciones de mercado, así como las razones para la selección del procedimiento de contratación.

El Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos establece en su artículo 41 que las Disposiciones Administrativas de Contratación deberán evitar la regulación de aspectos particulares que limiten la capacidad de las circunstancias de cada uno de



los proyectos, por tal razón, es muy importante la elaboración de una buenas bases y contener todas y cada una de las condicionantes, alcances, especificaciones, obligaciones, derechos, criterios de evaluación y adjudicación, y en general todas y cada una de las disposiciones que regirán el procedimiento de contratación y la ejecución del contrato, ya que las disposiciones referidas no contienen procedimientos o especificidad para cada uno de los temas en materia de contratación.

Por último, si bien es cierto el régimen especial de contratación para Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios otorga mayor flexibilidad y es más acorde a las contrataciones que la naturaleza, complejidad y características de las obras petroleras reviste, también lo es que en aras de un mayor control central, vigilancia y programación de los proyectos y de las contrataciones que implican desarrollar los mismos, se establecieron una serie de aprobaciones o autorizaciones tanto para los proyectos como para los contratos, que dada la integración y reglas de operación de los cuerpos colegiados, como lo son los Consejos de Administración de los Organismos Subsidiarios y de Petróleos Mexicanos, así como los Comités de Estrategia e Inversiones, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del corporativo y de los organismos, conllevan a que transcurra un tiempo considerable para aprobar los proyectos y los contratos, que pudiera eventualmente perjudicar la operación y cumplimiento de metas de las entidades.

d. Ley de Asociaciones Público Privadas

Los esquemas de inversión público-privada permiten destinar más recursos públicos a áreas prioritarias de impacto social; generar empleos y recursos fiscales, y, al mismo tiempo, ofrecer rendimientos competitivos a las inversiones privadas.

En 2003 se inició la instrumentación del esquema, para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública definieron el marco legal que regula su aplicación en materia federal, el que comprende las Reglas para la realización de los PPS,



publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

En 2003 se inició la fase de desarrollo de los PPS en varios sectores, como son: salud, educación y carreteras, a través de la contratación de asesores externos con cuyo apoyo se han desarrollado esquemas de contratos PPS para hospitales, universidades y carreteras que sirven de base para la realización de varios proyectos en dichos sectores.

La modalidad de los PPS constituyó un esquema de contratación de servicios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y tienen por objeto:

- Cumplir con una misión pública mediante la inversión privada, para atender una demanda creciente de servicios.
- Servir como una alternativa para contratar a largo plazo servicios de empresas privadas a fin de contratar con los elementos necesarios para prestar los servicios públicos que tienen a su cargo las dependencias contratantes.
- Aumentar la infraestructura básica y prestar servicios públicos de mayor calidad, que de otro modo no podrían estar disponibles a corto plazo.
- Establecer asociaciones productivas de largo plazo entre el sector público y los sectores privado y social en su calidad de potenciales inversionistas proveedores bajo este esquema.
- Aprovechar la experiencia, la capacidad de innovación y los medios de financiamiento y desarrollo de infraestructura con que se cuentan los sectores social y privado.



Permitir que las empresas privadas cuyos servicios sean contratados se encarguen de realizar en forma integral las actividades de diseño, financiamiento, modernización operación, conservación y mantenimiento de infraestructura a fin de lograr economías de escala y obtener una mayor eficacia de los resultados previstos.

- Distribuir los riesgos inherentes al proyecto entre el sector público y el inversionista proveedor de manera más eficiente y equilibrada a fin de que puedan ser mejor administrados.
- Evitar que las dependencias y entidades realicen actividades que, de acuerdo con el marco jurídico vigente, puedan ser desempeñadas por el sector privado con igual o mayor calidad a un menor costo.
- Elevar la calidad de los servicios que proporciona el sector público y asegurar que sea óptima en el largo plazo.
- Incrementar la eficiencia y racionalidad del gasto público.

La realización de proyectos bajo el esquema PPS implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que requiere los servicios y la empresa privada o Inversionista Proveedor que puede prestarlos.

Los servicios contratados sirven para que la Entidad Contratante preste, a su vez, los servicios públicos que tiene encomendados, por lo que el gobierno mantiene el control y la responsabilidad de ofrecer esos servicios públicos.

El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no



al público en general, por lo que no se trata de una privatización de los servicios públicos.

El inversionista se encarga del diseño, financiamiento, modernización, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para que la entidad contratante pueda prestar el servicio público a su cargo; a cambio, la entidad contratante realiza pagos periódicos al inversionista proveedor cuyos montos se determinan en función del servicio efectivamente suministrado.

Los servicios contratados se prestan a través de activos que el inversionista construye o provee, conforme a lo requerido por la entidad contratante.

Los riesgos relacionados con el proyecto se distribuyen entre la Entidad contratante y le Inversionista Proveedor de manera que cada riesgo sea asumido por la parte que mejor pueda mitigarlo.

El inversionista asume la mayor parte de los riesgos relacionados con el diseño, financiamiento, modernización, operación, conservación y mantenimiento de los activos con los que presta sus servicios a la entidad contratante, ya que se trata de un contrato de servicios y no de obra pública.

La Entidad Contratante sólo asume la obligación de pagar al Inversionista Proveedor por los servicios efectivamente prestados, siempre que cumpla con los requerimientos contratados; y dado que registra los pagos correspondientes como gasto corriente, no asume compromisos financieros de inversión que deban ser considerados como deuda pública.

El monto del pago que recibe el inversionista se determina en función de la calidad y la disponibilidad, de los servicios efectivamente prestados siempre que cumpla con los requerimientos y estándares de desempeño



establecidos en el contrato PPS.

El esquema debe generar beneficios económicos superiores a los obtenidos si el proyecto se lleva conforme al esquema de obra pública y, al mismo tiempo, debe permitirle al inversionista que logre una tasa de rendimiento competitiva sobre el capital invertido.

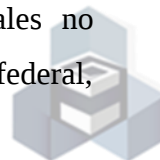
El 16 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Ley de Asociaciones Público Privadas, con la cual se pretende quitar las restricciones para las inversiones público-privadas, se transparenta más el recurso público, pero sobre todo da certidumbre y seguridad jurídica para la inversión nacional y extranjera.

Esta Ley reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales, y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los proyectos regulados por esta legislación son los que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por la iniciativa privada.

De acuerdo con el tal Ley, los proyectos deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

Las disposiciones de la ley son aplicables a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales y personas de derecho público federal,



con autonomía derivada de la Constitución. También aplican en las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales.

Los proyectos equiparables a los de asociación pública privada que se hayan iniciado con anterioridad y se encuentren en procedimiento de contratación, ejecución o desarrollo a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán rigiéndose conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Entre los puntos principales de esta ley se establece que en caso de proyectos de asociación público-privada que se encuentren en la etapa de preparación a la entrada en vigor del decreto, las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, con respeto de los derechos adquiridos por terceros interesados en la contratación.

Así pues, esta ley constituye un instrumento jurídico integral que impulsará la construcción de nueva infraestructura, así como proyectos tecnológicos y de innovación que se orienten al aprovechamiento de oportunidades que contribuirán al desarrollo económico de las regiones, de las entidades federativas y de los municipios, así como al incremento de la productividad y competitividad de los sectores productivos y de servicios.

Asimismo, permitirá una mejor solución de controversias. Así, cuando las partes no logren un acuerdo, esta nueva ley crea la figura del Comité de Expertos para resolver diferendos de naturaleza técnica y económica.

Los esquemas de asociación público-privada pretenden satisfacer las necesidades de la colectividad, con la participación conjunta del sector público y el sector privado, procurando una transferencia equitativa de



riesgos entre uno y otro, a través de mecanismos flexibles, y que se traducen en una gran variedad de modalidades, según las necesidades de cada proyecto.

Otros beneficios serán:

- La creación de incentivos para atraer tecnología de punta, capacidad empresarial, en ocasiones recursos privados a proyectos públicos, así como mejorar el desempeño de los proyectos. Mayor seguridad y certeza jurídica tanto para los particulares interesados como para los servidores públicos que intervengan en el desarrollo de estos proyectos que, por su naturaleza, requieren de largos períodos de maduración y desarrollo. Avance a un ritmo más acelerado en la construcción de la infraestructura que nuestro país requiere.
- Promover inversiones sin precedentes para proyectos carreteros, ferroviarios, portuarios y de aeropuertos que, además de los beneficios de cada proyecto en particular, generarán empleos directos e indirectos en todo el país.
- Por la experiencia que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha tenido en la formación de asociaciones público-privadas, como los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) y Aprovechamiento de Activos, y por los buenos resultados obtenidos, confiamos que esta nueva Ley brindará un nuevo dinamismo al desarrollo de infraestructura, así como a las actividades productivas y de investigación científica y tecnológica.

IV. Partes de la Contratación Pública.

En la Contratación Pública hay dos partes: la Administración Pública Federal como



parte contratante y la persona –ya sea física o moral– como parte contratista o proveedor, respecto de las cuales es de comentar lo siguiente:

a. Contratante.

De acuerdo con lo señalado con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en sus artículos 1º, dichas disposiciones normativas son aplicables a:

- i.* Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- ii.* Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- iii.* La Procuraduría General de la República;
- iv.* Los organismos descentralizados;
- v.* Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y
- vi.* Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.
- vii.* No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Acorde con lo anterior, las dependencias y entadas señaladas en los incisos que



antecedentes, son las que pueden adoptar la calidad de contratantes y por ende asumirán los derechos y obligaciones que deriven de la formalización del contrato respectivo.

1. Las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

Nuestra Constitución en su artículo 90 establece que la Administración Pública Federal será centralizada -directa- y paraestatal-indirecta-. La Administración centralizada o directa se constituye por los órganos jerárquicamente ordenados -dependencias- que como lo establece el artículo 1 de la LOAPF son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos-actualmente no hay ninguno- y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Forman parte de la administración pública federal centralizada, las oficinas de apoyo directo a la Presidencia de la República conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica:

Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

El Artículo 2o, fracción tercera de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en comento, determina que las unidades administrativas de la Presidencia de la República, tienen la naturaleza jurídica de ser una dependencia del ejecutivo federal; como también las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

El acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la



Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Con fecha 21 de enero del 2008, establece en su artículo Quinto cuales son las unidades administrativas con que cuenta la Oficina de la Presidencia de la República a saber son las siguientes:

- I. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- II. Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental;
- III. Coordinación de Opinión Pública;
- IV. Coordinación de Asesores, y
- V. Coordinación General de Administración.

2. *Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;*

La centralización administrativa es la forma de administración en la que impera el principio de jerarquía y su efecto principal es la concentración de las decisiones y los recursos en el órgano cúspide de la organización.

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de la entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Por su parte el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.



- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.



- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Estas secretarías tienen a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

SECRETARIAS DE ESTADO	FUNCIONES
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	Una de sus funciones primordiales es la de formular y conducir una política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo. Promueve el empleo en el medio rural e integra e impulsa proyectos de inversión para canalizar productivamente, recursos privados y públicos al gasto social en el sector rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Se encarga de formular políticas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; otorga concesiones para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas, etc. Y en general, se encarga del mantenimiento, construcción y desarrollo de las vías y medio de comunicación.



Secretaría de la Función Pública (SFP)	Sus funciones son primordialmente de fiscalización, además tiene la misión de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público. Además organiza y dirige el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Formula, conduce y evalúa la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; coordina la planeación regional; promueve programas de vivienda y de desarrollo urbano; promueve la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; asegura la adecuada distribución y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos.
Secretaría de Economía (SE)	Formula y conduce las políticas generales de industria, comercio exterior, abasto y precios del país; regula las medidas de protección al consumidor; estudia y proyecta los aranceles, además de fijar los precios oficiales, y en sí, toda la política de precios; norma y registra la propiedad industrial y mercantil, regula la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; formula y conduce la política nacional en materia minera, así como también es la facultada para conocer de las concesiones de este rubro.
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Se encarga de controlar la política educativa nacional en todos sus tipos (escolar y extraescolar), modalidades (preescolar hasta postgrados)
Secretaría de Energía (SENER)	Establece y conduce la política energética del país; ejerce los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno, además de todos los bienes y recursos que se requieran para generar, conducir, transformar y distribuir energía eléctrica; Aprueba los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabora PEMEX;
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Es la principal dependencia de apoyo al titular del poder ejecutivo; se encarga principalmente de conducir la política



	interior que compete al ejecutivo; presenta al Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto, cuando provienen del titular de dicho poder; tiende encomendado formular la política de comunicación social del Gobierno; a su vez, ejerce el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, etc.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Proyecta y coordina el Plan Nacional de Desarrollo; proyecta y calcula los ingresos de la Federación; estudia y formula los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación; maneja la Deuda Pública de la federación y Planea, coordina y vigila el sistema bancario del país; formula el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de Egresos de la federación y representa el interés de la federación en controversias fiscales. Entre otras facultades.
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	Se encarga de organizar, administrar y preparar al Ejército y Fuerza Aérea, organiza y prepara el servicio militar; inspecciona los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; además se encuentra facultado para asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación.
Secretaría de Marina (SEMAR)	Se encarga de organizar, administrar y preparar la Armada; ejerce la soberanía en el mar territorial, en su espacio aéreo, por ende, se encuentra facultada para ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden en las zonas marinas. La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	Principalmente aplica los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y reglamentos. En general, se encarga de dirigir todo lo relacionado a la tenencia de la tierra, de uso (residencial, comercio, industria y servicios) o de explotación (ejido, comuna, pequeña propiedad ganadera o agraria)
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Fomenta la protección y conservación de los ecosistemas y recursos naturales; formula y conduce la política nacional en



	materia de recursos naturales; promueve el ordenamiento ecológico del territorio nacional; conduce la política nacional sobre cambio climático y ejerce la posesión y propiedad de la Nación en las playas y zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. Entre otras.
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Controla la política exterior mexicana; negocia tratados internacionales; dirige el servicio diplomático y consular y vela por los principios de política exterior.
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Desarrolla las políticas de seguridad pública y propone la política criminal en el ámbito federal; Organiza, dirige, administra y supervisa a la Policía Federal Preventiva; Preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública; ejecuta las penas por delitos del orden federal y administra el sistema federal penitenciario.
Secretaría de Turismo (SECTUR)	Se encarga de formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Se encarga de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 constitucional; dirige y coordina la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Coordina la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; establece y dirige el servicio nacional de empleo, entre otras funciones.
Secretaría de Salud (SSA)	Tiene como misiones establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; tiene también el encomendado de crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia social, además de planear, normar y controlar los servicios de atención pública, asistencia social y regulación sanitaria, entre otros.

3. *La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*

La consejería jurídica del Ejecutivo federal se creó en la reforma constitucional de 1995 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994) y tiene como función principal dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Orgánica de la



Administración Pública Federal, le corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las siguientes atribuciones:

- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.
- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional.
- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal,



integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;
- Prestar apoyo y asesoría en materia técnica o jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.
- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.

4. La Procuraduría General de la República.

El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la Colonia formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial; la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la Ley de los



Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal "que será oído en las causas criminales", menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera "oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos".



En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Común y Federal de 1903 y 1908, respectivamente, son documentos clave para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución de 1917.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal. La primera Ley Orgánica del MPF se expidió en diciembre de 1908.

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del MPF, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, la



Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.

En 1994 Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre –dejo de ser considerada por la LOAPF como parte integrante de la Administración Pública Federal –dependencia- al reformarse el artículo 1 y derogarse el artículo 4, sin embargo, su Ley Orgánica en el artículo 1 expresa que la PGR queda ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y el artículo 16 la homologa a una dependencia del ejecutivo así como también el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal, señala que la PGR se sujetará a las disposiciones aplicables a las dependencias.

Así como también el artículo 16 señala que el Ejecutivo Federal determinará las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que quedan sujetas a la Coordinación de la PGR, el artículo 56, que de manera terminante establece que la PGR para los efectos del título 4to transitorio de la misma ley orgánica señala que las leyes que regulen materias aplicables a las dependencias de la administración pública federal y que no se refieran expresamente a la PGR se aplicaran a ésta en su carácter de dependencia del ejecutivo federal.

Independientemente de la reforma legal, la PGR debe seguir siendo considerada como una dependencia del ejecutivo federal, integrante de la administración pública federal centralizada



La Procuraduría General de la República, como integrante de la administración pública federal centralizada, se encarga de contribuir a garantizar el Estado democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad.

5. *Los Organismos Descentralizados.*

La Administración paraestatal o indirecta está constituida por un grupo de personas públicas -entidades-, que en términos del artículo 3 de la LOAPF son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal – mayoritaria, conforme al artículo 46 de la misma Ley-, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos, conforme al artículo 47 de la LOAPF.

"La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía, respecto del centro."¹⁵

Los organismos públicos descentralizados tienen las siguientes características:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.

15 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw Hill , México, Pág.35



- Su patrimonio es Estatal, pertenecen al Estado en el sentido de que éste puede eventualmente suprimirlos y darle a sus fondos el destino que se considere adecuado.
- Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos por ley tienen la percepción de algún impuesto o equivalente, o bien, que reciben sus fondos de manera regular del presupuesto general o, por último, que los recibieron en el momento de su creación y después se manejan únicamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
- Tienen capacidad de administrarse a sí mismos es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del descentralizado, sin tener que recurrir a la administración centralizada, sino solamente en los casos previstos por su propia normatividad.
- Son creados o suprimidos por el Estado.
- Están sometidos al control de la administración centralizada, lo que supone no admitir su total independencia y, al mismo tiempo, rechazar una relación jerárquica rígida que frustre prácticamente la finalidad de su origen.

Estos aspectos, han sido considerados en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que son organismos descentralizados: “las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

En México encontramos, entre otros, los siguientes organismos descentralizados:



ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	FUNCIONES
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	Ofrece Datos de operación de cada uno de los aeropuertos del país, estadísticas, tarifas y comunicados de prensa.
Bonos del Ahorro Nacional	El Organismo que fomenta el hábito del ahorro entre la población y ofrece diferentes planes, productos y servicios.
Caminos y Puentes Federales (CAPUFE).	Se encarga de otorgar información sobre la red carretera del país, precios de autopistas, licitaciones y rutas para planear viajes en la República Mexicana.
Centro Nacional de Metrología.	Se encarga de publicar cuestiones técnicas, brinda cursos de capacitación y dirige el Tiempo Universal Coordinado u hora exacta.
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).	Se encarga de emitir Políticas educativas y dirigir las aulas virtuales.
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.	Es la entidad encargada de la edición, impresión y



	distribución de los mismos, así como de materiales didácticos similares.
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)	Es un Órgano que promueve, asesora, protege y defiende a los usuarios de sistemas financieros. Incluye legislaciones, contacto, estadísticas, datos sobre el sistema financiero mexicano y guía de recursos. Previamente era un órgano desconcentrado, pero con reformas recientes es considerado un organismo descentralizado.
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	Esta comisión se encuentra enfocada a la regularización de propiedades con asentamientos irregulares de origen ejidal, comunal y federal.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	Este organismo brinda apoyos y becas, difusión, organización y enlaces relacionados con el desarrollo de la investigación científica y tecnológica nacional.
Consejo Nacional de Fomento Educativo	Dicho organismo se encuentra dirigido a la obtención de recursos para la mejora del sistema educativo nacional y la divulgación cultural. Descripción de programas, estructura organizacional, foro de discusión y consultas.
<u>Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial-</u>	Se encarga del registro de las marcas de propiedad industrial e intelectual, tiene una guía de usuario de patentes y modelos de utilidad así como también las tarifas correspondientes a sus servicios.

b. Contratista y Proveedor.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 2 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Contratista es la persona que celebre contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas.

Mientras que el artículo correlativo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, refiere que proveedor es la persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios.

Al respecto, es de comentar que dichas personas adquieren la calidad de

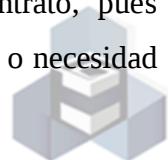


contratante o proveedor, después de haber participado en el Procedimiento de Contratación correspondiente y haber sido elegidos por garantizar las mejores condiciones al Estado.

Finalmente, es de comentar que las partes contratantes están en un plano desigual. En los contratos administrativos desaparece el principio de igualdad entre las partes, que es uno de los elementos básicos de los contratos civiles. La Administración aparece en una situación de superioridad jurídica respecto del contratista.

Esto porque, una de las partes contratantes es la Administración, se imponen ciertas prerrogativas y condiciones que subordinan jurídicamente al contratista. Esta desigualdad jurídica se traduce en la competencia que tiene la Administración para:

- Adaptar el contrato a las necesidades públicas, variando dentro de ciertos límites las obligaciones del contratista. Es decir, que el contrato administrativo carece de la rigidez e inmutabilidad del contrato civil, porque cede ante el interés público.
- Ejecutar el contrato por sí o por un tercero, en caso de incumplimiento o mora del contratista, en forma directa, unilateral y por cuenta de éste (ejecución con sustitución del contratista).
- Dejar unilateralmente el contrato sin efecto en caso de incumplimiento, cuando las necesidades públicas lo exijan (rescisión contractual).
- Esta subordinación o desigualdad jurídica del contratista respecto de la Administración Pública, con quien celebra un contrato, tiene su origen en la desigualdad de propósitos perseguidos por las partes en el contrato, pues al fin económico privado se opone y antepone un fin público o necesidad pública colectiva que puede afectar su ejecución.



El término Contratista puede adoptar varias acepciones, atendiendo al área en la que se utiliza, en las que el factor común es la ejecución de una obra material, a manera de ejemplo encontramos las siguientes:

- Es la persona o empresa que es contratada por otra organización o particular para la construcción de un edificio, carretera, instalación o algún trabajo especial.
- Es el empresario independiente que toma a su cargo la realización, en un predio rústico cuya propiedad pertenece a otro, de una o más tareas culturales y obras que ejecuta con maquinarias, herramientas y mano de obra propia.
- Es la persona que encarga la ejecución de una obra a un artesano.
- Es la persona física o jurídica, que asume contractualmente ante el promotor, con medios humanos y materiales, propios o ajenos, el compromiso de ejecutar la totalidad o parte de las obras con sujeción al proyecto y al contrato.
- Es la persona natural o jurídica vinculada por un contrato con el Estado, producto de ser adjudicataria de una licitación pública, concurso o solicitud de precios u otro tipo de contratación.

Este concepto se encuentra ligado, al contrato que se realiza con el constructor, promotor o cliente para dichas obras de construcción de acuerdo con los documentos del contrato, que por lo general incluyen el Catálogo de conceptos, las condiciones generales y especiales, los Planos y especificaciones del proyecto arquitectónico preparadas por el proyectista que puede ser un Arquitecto, Ingeniero Civil, Diseñador Industrial u otro especialista.



Un contratista es responsable de proporcionar todos los materiales, equipo (vehículos y herramientas) y la mano de obra necesarios para la construcción del proyecto; asimismo, dada la complejidad que puede tener la ejecución de una obra pública, el contratista se apoye en otras personas u organizaciones para que realicen determinado tipo de trabajos especializados; a ellos se les llama subcontratistas o proveedores y a él contratista general.

Sin embargo, en algunos casos, la Contratista puede proporcionar solamente el recurso humano, o bien ejecutar solamente una actividad determinada, es por esto último que podemos encontrar contratistas especializados en un campo de la técnica en particular, como es entre otros, contratistas en Excavaciones y Terracería, en de Obra Civil, en Aires Acondicionados, Redes y Telefonía.

A diferencia de lo expuesto anteriormente, que es la esencia misma del término, al Contratista, ya no se le identifica como el constructor per se, sino como al organizador de proveedores y subcontratistas, haciendo que dicho concepto deje el campo técnico para pasar a uno administrativo. Esta situación que en nuestro país se vive, sobre todos en obras de gran magnitud, es una realidad donde los contratistas son un Consorcio de empresas encargadas de ejecutar la obra.

Por otra parte, la diferencia entre un contratista y un subcontratista no radica específicamente en su capacidad, experiencia o ramo, sino que hace referencia especialmente al tipo de relación que lleva con el cliente final, es decir, si fue directamente contratado por él para realizar los trabajos, o si es contratado por algún intermediario. Por ello, es común que en la práctica, un particular subcontrate a una empresa constructora para realizar el proyecto, o en caso contrario que una empresa constructora subcontrate a varios particulares para ejecutar los mismos trabajos, y que en todos los casos todos ocupen distintos escaños en el organigrama de una obra a otra distinta.

Finalmente, es de comentar que la Secretaría de la Función Pública ha creado el



Registro Único de Contratistas cuyo objetivo es consolidar el registro de los constructores que prestan servicio al Gobierno Federal con la finalidad de que las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal conozcan información específica sobre las empresas que contraten para la realización de las obras públicas que requiere el país.

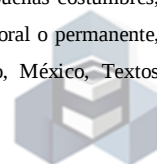
V. Contratos Administrativos.

La palabra castellana “contrato” proviene de la voz latina *contractus*, que quiere decir lo contraído, por ser el participio pasivo del verbo *contrahere*, derivado de *cum* y *traho*, traducibles como *venir en uno*, *ligarse*, lo que después se entiende como acuerdo de voluntades. En el derecho romano el contrato venía a ser la convención que, por llevarse a cabo en la forma requerida por el derecho o por derivar de una causa tenida como idónea para crear una obligación, generaba acción y vinculaba obligatoriamente.

Importa precisar lo que entendemos por contrato, por ser éste un tema trascendental en el presente trabajo; al respecto diremos que es el acto jurídico consistente en el acuerdo de voluntades –cada una orientada por sus propios fines–, con el propósito de crear o transferir derechos y obligaciones de carácter patrimonial.¹⁶

El agrupamiento de las cosas con base en sus notas más generales lo hace la división; el más detallado corre a cargo de la clasificación, la cual nos permite un conocimiento más minucioso o preciso, al determinar, por una parte, las diferencias, y, por otra, las semejanzas entre las cosas, mediante labores simultáneas de unión y de distinción, tanto para fusionar lo múltiple en la unidad, como para dividir el todo

16 El contrato es un acuerdo espontáneo de voluntades, que persiguen fines distintos, adecuado a la ley y a las buenas costumbres, generalmente consensual y excepcionalmente formal, para la transmisión inmediata, diferida o condicionada, temporal o permanente, de derechos y obligaciones de contenido patrimonial”. Buen Lozano, Néstor de, *La decadencia del contrato*, México, Textos Universitarios, 1965, p. 211.



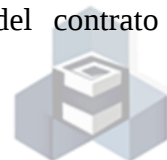
en unidades o partes. Daniel Márquez Muro la define como: “La ordenación de los seres, según sus semejanzas y diferencias, en grupos metódicamente distribuidos.”¹⁷

Entrando al contrato administrativo o público, según Forsthoftn, contrato de derecho público “son todos aquellos en que aparece la imposición unilateral de obligaciones estatales por medio de las funciones de creación normativa y ejecutiva que se complementan por actos jurídicos bilaterales en forma de contratos, convenios, acuerdos etc., todos los cuales tienen de común el emanar de la manifestación de una voluntad coincidente de las partes”.

Bercaitz relata el avance transformador del contrato, dentro del constante desarrollo del Derecho en general. Del individualismo pleno (“El mundo existe para mí”, dice, citando un aforismo de Ihering), hasta un cambio del eje, que se desplaza hacia otro aforismo del famoso jurista: “Existo para el mundo”, lo que no significaba abdicar de la libertad; empero, una indispensable socialización del Derecho comporta que, en el conflicto de un individuo y el derecho de la colectividad, ceda aquél. De esto se deriva una necesaria regulación de la Ley, para equilibrar las prestaciones en el caso del Derecho Laboral; para subordinar el interés particular en favor del bien común en el Derecho Administrativo; empero, esto se ceñirá, se definirá y se ejecutará acorde con el principio de legalidad.

El contrato administrativo cobra así vida real, porque comporta no sólo la decisión de la Administración, a través de un acto administrativo, sino que hay una expresión de voluntad del contratante, sin cuyo elemento no se generaría el acto bilateral que es el contrato. Por tal expresión de voluntad, por la necesaria subordinación (en vez de la coordinación del contrato privado), por el fin público predominante, por el sentido del colaboración (algunas veces de mayor grado como en el suministro prolongado), por las garantías especiales internas y prejudiciales, no hay duda alguna, a nuestro juicio, de la categoría del contrato administrativo. Podrá por eso verse cómo algunos notables juristas no satisfechos con la tesis del contrato

17 Márquez Muro, Daniel, *Lógica*, México, Porrúa, p.97.



administrativo convienen en aceptarlo con requisitos que lo integren a fin de cautelar el derecho particular, aplicando por ejemplo el principio del *rebus sic stantibus*.

Para Bielsa la convención que crea derechos y obligaciones para el Estado, como persona de derecho público, con otra persona pública o privada con un fin público es un contrato de derecho público, de lo que resulta que “el contrato administrativo es el que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o Jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública”.

A sabiendas de que *omnia definitio periculosa est*, es decir, que toda definición es peligrosa, resulta conveniente utilizar la definición para la aclaración, precisión y transmisión del pensamiento, por ser un instrumento especialmente útil para cuando enfrentamos un concepto difícilmente descifrable en razón de nuestra confusión y embrollo. Así el Contrato administrativo es el celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

El siglo XX se inicia con una regulación del contrato administrativo vaga e imprecisa, inserta en un derecho administrativo incipiente, claudicante del dominio de la soberanía nacional; mientras que, al convertirse en gobierno la revolución, orientado por los principios solidarios del Estado de bienestar, se torna reivindicatorio de los intereses de la nación; aun cuando, en las dos últimas décadas, esta rama del derecho se vea avasallada lo mismo por la deuda pública externa que por la corriente neoliberal y globalizadora, la cual, a nivel planetario, bajo la divisa: “el mejor Estado es el menor Estado”, sacrifica el interés público en aras del de las empresas trasnacionales, so pretexto del progreso y la modernidad.

Los contratos administrativos se rigen bajo varios principios, cuya sistematización está pendiente de realizar, pero que sin embargo dan sustento a la teoría del contrato administrativo y a su regulación jurídica; entre ellos destacan los siguientes:



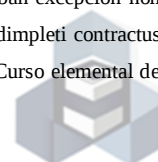
- El principio de legalidad. Conforme a este principio, fundamental en el Estado de derecho, los órganos o autoridades del Estado, y por ende de la administración pública, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, en la forma y términos en que la misma determina, por lo que su actuación habrá de fundarse y motivarse en el derecho vigente; en consecuencia, el contrato administrativo queda sujeto a un régimen jurídico determinado porque, como bien dice Jean Rivero: “La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción.”¹⁸,
- El principio de continuidad. Hace referencia el principio de continuidad del contrato administrativo al derecho de la administración pública a exigir al cocontratante la continuidad o no interrupción en la ejecución del negocio contractual, pudiendo recurrir, en caso de interrumpirse, a la ejecución por cuenta del cocontratante, lo cual representa una notable diferencia con el contrato del derecho privado, en el cual las partes carecen de la posibilidad de exigirse mutuamente un cumplimiento incondicionado, por regir en él ampliamente la *exceptio non adimpleti contractus*¹⁹.

Por tanto, la ejecución de los contratos administrativos, conforme al principio de continuidad, no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que se pueda alcanzar cabal y oportunamente su finalidad inspirada en el interés público.

- El principio de mutabilidad. Otro principio rector del contrato administrativo es su mutabilidad derivada del interés público que lo orienta, por lo cual, al variar los requerimientos existentes a la celebración del contrato, deberá modificarse éste para asegurar el interés público, sin que el

18 Rivero, Jean, droit administratif, Paris, Dalloz, 1970, p. 15

19 “Esta expresión de excepción non adimpleti contractus no se encuentra en los textos del Derecho romano, ha sido creada por los postglosadores que sirviéndose, en realidad, de las reglas enunciadas en el Digesto, construyeron la teoría. La llamaban excepción non adimpleti contractus cuando era opuesta a un acreedor que todavía no había cumplido nada de su obligación y non adimpleti contractus cuando era opuesta a un acreedor que sólo había cumplido parte de su obligación.” Colín, Ambrosio, y H. Capitant, Curso elemental de derecho civil, 4ª. De. Española, trad. Demofilo de Buen, Madrid, Reus, 1960, t.3, p. 726.



cocontratante pueda oponer el principio *pacta sunt servanda*;

El interés público que constituye en principio la causa de los contratos administrativos, no se satisface si los supuestos de hecho que se tuvieron presentes al celebrarlo, se modifican en tal forma que las acciones o prestaciones convenidas, se tornan inactuales, inoperantes o contraproducentes para la satisfacción de ese interés²⁰.

Consecuencia de la mutabilidad del contrato resulta, también, el resarcimiento del interés patrimonial del cocontratante, cuando queda menoscabado por la modificación unilateral del contrato administrativo realizada por la administración pública contratante en aras del interés público.

De esta suerte, con base en el principio de mutabilidad, el contrato administrativo dentro de ciertos límites puede ser unilateralmente modificado por ésta, en aras del interés público y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*, por lo cual se suele considerar al de mutabilidad como el más importante de los principios rectores del contrato administrativo.

- El principio del equilibrio financiero. En obsequio a este principio, también denominado “principio de la ecuación financiera”, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en el momento de su celebración, con el propósito de que las partes no resulten perjudicadas o, cuando menos, que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión, como consecuencia de una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o a la administración pública, bien por causas no imputables al Estado, para lo cual se emplean mecanismos diversos, como aquellos a que se refieren el llamado “hecho del príncipe”, y la teoría de la imprevisión, conocida también como “teoría

20 Bercaitz, Miguel Ángel, Teoría general de los contratos administrativos, obras públicas. cit., p. 347.



de la lesión sobreviniente”.

- El “hecho del príncipe”. En el acto contractual administrativo, se conoce como “hecho del príncipe” la alteración provocada en las condiciones de un contrato, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, derivada de decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública. Escola explica el hecho del príncipe como: Toda decisión o conducta que emane de la misma autoridad pública que celebró el contrato y que ésta realiza en su carácter y condición de tal, que ocasione un perjuicio real, cierto, directo y especial al contratante particular, que éste no haya podido prever al tiempo de celebrar el contrato y que produzca una alteración anormal de su ecuación económica- financiera²¹.
- Teoría de la imprevisión. Como resultado de especiales situaciones de carácter monetario, económico y financiero, generadas por la llamada Primera Guerra Mundial (1914-1918) consistentes, por ejemplo, en la brusca devaluación de las monedas, la hiperinflación y la bancarrota de numerosos países, impulsa la moderna teoría de la imprevisión o de la lesión sobreviniente, que toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula rebus sic stantibus, epítome o resumen de “contractus qui habent tractum succesivum vel dependentian de futuro rebus sic stantibus intelliguntur” traducible como “todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales”.

La teoría de la imprevisión o del riesgo imprevisible también ha encontrado eco en el ámbito hispanoamericano del contrato administrativo, especialmente en lo relativo a la concesión de servicio público y al contrato

21 Escola, Héctor Jorge, Tratado integral de los contratos administrativos, op. cit., t.I, p. 458.



de obra pública. Así, dado que, conforme al criterio dominante en la doctrina, la prestación del servicio público bajo el régimen de concesión se realiza a riesgo y ventura del concesionario, la teoría de la imprevisión trata de validar una excepción a tal principio, como sugiere Recaredo Fernández de Velasco al decir: El servicio público se expresa a riesgo y ventura del concesionario significa que, en tanto se mantenga, subsistirán las circunstancias y condiciones económicas en que fue convenida, salvo aquellos casos excepcionales en que se imponga cierta variación (Teoría de la imprevisión)²².

La teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar cabida a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia de una concesión administrativa; a una prórroga al plazo de ejecución de un contrato de obra pública, o a una indemnización al contratista de la misma; a la actualización o reajuste de precios, en el contrato de suministro; y al reajuste del monto del alquiler en el contrato de locación del servicio público.

Finalmente, para concluir este apartado, es de comentar que en todo contrato administrativo existen ciertos rasgos distintivos esenciales, sin los cuales esto no se configura como negocio contractual o, al menos, como contrato administrativo; entre ellos, podemos destacar los relativos a su juridicidad, su bilateralidad y contractualidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico exorbitante del derecho privado, y, sobre todo, su finalidad.

- **Juridicidad.** Por implicar la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones, el contrato administrativo es, a todas luces, un acto jurídico y, en consecuencia, voluntario. Recuérdese al decano de la Facultad de Derecho de Burdeos, León Duguit, cuando afirma:

²² Fernández de Velasco, Recaredo, Los contratos administrativos, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p.242.



La definición más simple y al mismo tiempo más exacta que nos parece pueda darse del acto jurídico es ésta: Es el acto jurídico todo acto de voluntad que interviene con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico, tal como existe en el momento en que se produce, o tal como existirá en un futuro dado²³.

Para su mejor comprensión, conviene separar los actos de la administración pública en dos grandes segmentos, según produzcan o no consecuencias jurídicas: los jurídicos y los actos no jurídicos; estos últimos, aun siendo manifestaciones de voluntad, por tratarse generalmente de informes u opiniones de servidores públicos de la administración pública, no producen efectos jurídicos, o si los llegan a producir, como en el caso de los dictámenes o peritajes, no son efectos jurídicos directos.

Sin duda, el contrato administrativo es un acto jurídico, más no se trata de un acto jurídico cualquiera, sino de cierta especialidad que lo ubica en el sentido amplio del acto administrativo como acto realizado por la administración pública en ejercicio de función administrativa para producir efectos jurídicos.

- **Bilateralidad.** En principio, parecería ocioso hacer hincapié en la bilateralidad y contractualidad de todo negocio contractual, pues debe tener tales caracteres por antonomasia.

Podemos hablar de la bilateralidad de la mayoría de los contratos administrativos por ser sinalagmáticos, dado que ambas partes acuerdan, en virtud del contrato, obligaciones mutuas y recíprocas, razón por la cual los contratantes tienen el mutuo y recíproco carácter de deudores y acreedores entre sí, al haberse obligado los unos recíprocamente respecto de los otros.

²³ Duguit, León, teoría general del acto jurídico, trad. Del GSMO, México, Editorial Cultura, 1922, p. 12.



- **Desigualdad de las partes.** Hablar de diferentes categorías contractuales implica el reconocimiento de disimilitudes entre las mismas; así, mientras la igualdad de las partes llegó a ser una característica de los contratos privados, en la doctrina imperante en la actualidad su desigualdad representa un carácter esencial de los contratos administrativos, sin que sea óbice para ello la celebración de contratos entre dos personas de derecho público, porque de ubicarse en un plano de igualdad estarían celebrando un contrato de derecho privado, una de ellas estaría en situación de privilegio respecto de la otra.

De lo contrario, como ocurre cuando la titularidad del servicio público, obra pública, dominio público o actividad sobre la que versa el contrato, corresponde a ambas personas de derecho público, no se está, en rigor, frente a un contrato administrativo, sino ante un convenio de coordinación, o ante lo que Bercaitz llama “acto complejo o colectivo”²⁴.

- **Restricción de la libertad de las partes.** En el contrato administrativo, la administración pública contratante enfrenta serias restricciones a su libertad contractual, que van desde la selección del contratante hasta la estructura y términos mismos del propio contrato, pasando por el procedimiento de contratación.
- **Interés público prevaleciente.** Carácter esencial del contrato administrativo, es sin duda, el predominio del interés público sobre el interés privado, por ser tal preponderancia, guía que orienta el ejercicio de la función administrativa de la que el contrato administrativo viene a ser una de sus manifestaciones.

²⁴ Bercaitz, Miguel Ángel. Teoría general de los contratos administrativos. Buenos Aires: Depalma, 1952



VI. Problemas frecuentes en las Contrataciones Públicas.

Las Obras Públicas, como parte de las Contrataciones Públicas por su propia naturaleza, se encuentran inmersas en un constante riesgo, que amenaza la actividad de las partes y el resultado final; es por ello que la realidad que viven actualmente las Obras Públicas en México, en la mayoría de los casos, se han visto afectadas, entre otras razones, (i) porque no se tenían todas las liberaciones de vía, (ii) por retrasos en la entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación, (iii) con motivo de las afectaciones derivadas de las crisis económica-financieras de los mercados nacionales e internacionales, (iv) problemáticas respecto de la interpretación y aplicación de los instrumentos jurídicos de donde se originaron y (v) por modificaciones a los términos y condiciones que sirvieron de base al contrato; lo que pone en riesgo la continuidad de los trabajos y en casos extremos, la terminación de las obras.

En la faz de nuestro país se ha transformado en gran medida por las obras públicas. Sin embargo, para fines pedagógicos, conviene recordar ciertos ejemplos de obras que no cumplieron sus objetivos, con motivo de enormes patologías en la planeación y construcción de las mismas, siendo saber por qué no lo hicieron: En algún período se construyeron numerosos sistemas de agua potable en las poblaciones pequeñas. Algunas de estas obras fracasaron porque no tenían asegurada la fuente de suministro (pozo o manantial). Otras, no contaban con un responsable entrenado para operar las bombas u otros equipos. Otras más se dotaron de equipos eléctricos de bombeo donde no había quién ni con qué repararlos, quedando suspendido el servicio durante meses o años. En ocasiones, la comunidad sabotaba las instalaciones al no estar conforme con los puntos de entrega (tomas colectivas, fuentes o hidrantes).

Otro ejemplo, a distinta escala, son algunos de los grandes sistemas de captación de agua potable para el consumo de la ciudad de México. Ahí el problema fundamental, además del gran costo de la obra y del bombeo a gran distancia, fue la oposición local a ceder agua de usos agrícolas, necesaria en la región por enviarla a la gran ciudad. Ello ha requerido de largas negociaciones sociopolíticas

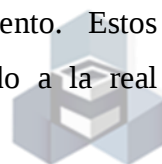


con los gobiernos estatales y con los grupos locales. Cuando se realizan grandes desarrollos inmobiliarios oficiales (conjuntos de vivienda popular, fraccionamientos industriales, polos de desarrollo) es lamentablemente frecuente encontrar una desprogramación entre las obras internas de urbanización y las “obras de cabeza” o infraestructura externa que las van a servir.

Si no se cuenta oportunamente con agua, luz y drenaje, accesos y transporte público, resulta casi inútil haber terminado la obra propiamente dicha, pues no se puede asignar, vender o rentar, a riesgo de tener una población nueva que demanda airadamente servicios que no llegan, o de tenerla ya aposentada, en condiciones de insalubridad e incomodidad; al tratarse de una promoción oficial, la responsabilidad de las autoridades se duplica, amén de que hay que afrontar pagos de intereses o deterioro por tener las obras vacías largo tiempo. Podemos observar en nuestros litorales, obras portuarias abandonadas o subutilizadas, pues las condiciones económicas (comerciales, industriales, pesqueras o turísticas) que se habían supuesto nunca se dieron. Si bien el comportamiento a largo plazo de grandes sectores de la economía no es totalmente predecible, sí es posible reunir más esfuerzos complementarios, en paquetes más pequeños y más complejos, para reducir las posibilidades de fracaso.

Algunos, polos de desarrollo turístico del país han visto congeladas grandes inversiones durante períodos largos (recordemos el caso de Proyecto Barrancas del Cobre) ya sea por mala administración, por deficiente promoción y comercialización o por haber fincado sus obras en tierras ejidales, de difícil manejo legal y comercial.

Programas sexenales de fomento al medio rural han fracasado en sus obras y en sus acciones de todo tipo por haber cedido a planteamientos demagógicos que lejos de beneficiar en forma permanente a las poblaciones o a las zonas rurales afectadas, crearon falsas expectativas, rencillas locales y finalmente, desaliento. Estos problemas pudieron evitarse en buena medida, si se hubiera atendido a la real



capacidad local de gestión, de operación y de administración. Cuando haya mayor sensibilidad y conocimiento de cómo reaccionan los individuos y los grupos ante las responsabilidades compartidas, sí serán viables los programas del cooperativismo en nuestro país. Al respecto, conocemos muchos ejemplos de empresas ejidales, con inversiones importantes, que están desmanteladas o clausuradas por pugnas de poder o por ineficiencia operativa y desinterés social de los beneficiarios presuntos. En otros casos, tal vez más dramáticos por la escala del fracaso, se ha ignorado la capacidad o dimensión real del recurso por explotar. Prueba de ello son varios sistemas de riego en el norte del país, de dimensiones gigantescas, cuyos recursos acuíferos de base han sido prácticamente consumidos, con lo que las superficies de irrigación se reducen año tras año o se requiere profundizar los pozos cada vez más. Aquí se unieron tres factores negativos: ligereza en la investigación técnica, demagogia en la extensión del programa y optimismo histórico al creer que las cosas son como deseamos y no como la realidad impone (recursos y mercado petrolero, mantos acuíferos, vetas de minerales, etc.).

Más recientes existen los casos del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad México que por problemas con una comunidad del Estado de México, derivado de la falta de negociación y regularización de terrenos, nunca se llevó a cabo tal proyecto. Otro es la Biblioteca José Vasconcelos, la cual a pesar de ser el Proyecto Cultural más importante de la última década, hoy no funciona por múltiples fallas en su construcción. En el mismo caso está el Programa de Enciclomedia, que por ser “moda sexenal”, cuando paso el tiempo ya no existió el presupuesto ni el ánimo de los nuevos responsables para su continuación.

En la mayoría de los ejemplos que anteceden, el problema se gestó en el acto de planeación. En otras ocasiones, el defecto es en el proyecto o en la construcción de la obra; no es frecuente, sin embargo, encontrar obras mal construidas, el error puede más bien estar en un proyecto deficiente o excesivo, en un costo final exagerado o en un programa de ejecución ineficiente, con sus pensiones y retrasos en el ritmo de construcción.



Algunas obras viales en la Ciudad de México se iniciaron con un exceso de optimismo o con un presupuesto falso; esto originó el ataque simultáneo de muchos frentes, cuyo avance de obras no fue el previsto y por ello se prolongaron los trabajos durante años, con la elevación de costo consiguiente a las innumerables molestias resultantes a la población.

Otro aspecto que es necesario evitar en cualquier planeación de obras públicas y que cada día aparece más y más como una real patología, es el convertir a las dependencia y entidades en “administradores de la miseria” que por partir de premisas falsas, con exceso de optimismo en sus pretensiones y presupuestos raquíticos se comprometen a desarrollar obras que nunca se van a concluir, ya que la realidad cruda, pero cierta, nos dice que las obras sólo se construyen con planeación y dinero.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que los contratos de obra pública, en la mayoría de los casos se ven afectados por diversos acontecimientos, que originan los incrementos en costo y los retrasos en las obras, derivado de diversas problemáticas, entre las que se encuentran las siguiente:

En este Sentido la Auditoria Superior de la Federación²⁵, publicó un trabajo mediante el cual, en forma descriptiva, relato los problemas más frecuentes de contratación pública para diversos proyectos de infraestructura, del cual a continuación presentamos un extracto con las notas más significativas:

a. Planeación y programación.

Se detecta como principal deficiencia, la planeación incompleta en cuanto al alcance del proyecto, su rentabilidad, la problemática social y ambiental, diseño de contratos inequitativos, indefinición del tipo de contratación y la forma de

25 Auditoria Superior de la Federación, “Problemática General en Materia de Obra Pública”.



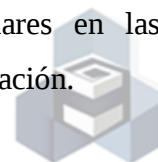
pago considerando las fuentes de recursos para su financiamiento, además de constatarse la falta de coordinación entre los entes para la obtención de licencias y permisos, así como el predominio de decisiones políticas sobre consideraciones técnicas.

Aun cuando los proyectos ejecutivos son parte del proceso de planeación y programación, por su relevancia en el análisis y el impacto que tienen sobre los procesos de contratación, ejecución y puesta en operación de los proyectos, su diagnóstico se desarrolló como parte de la categoría de causas técnicas.

b. Técnicas.

La causa fundamental de los desfases está constituida por el insuficiente desarrollo de los proyectos ejecutivos, lo cual propicia anomalías como la falta de ingeniería de detalle, la indefinición de la tecnología por utilizar en el desarrollo de la obra o la imprecisión del sitio de los trabajos, entre otras. Esta situación es recurrente a pesar del mandato de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que establece como requisito para el inicio de cualquier obra de infraestructura, la existencia del proyecto ejecutivo totalmente terminado o con un grado de avance tal, que permita la continuidad en la ejecución de los trabajos. Al respecto, se ha constatado que en muchos casos dichos trabajos han iniciado con un proyecto limitado de ingeniería básica.

Otras causas de tipo técnico que se identifican, son la ausencia o insuficiencia de algunos estudios previos como mecánica de suelos, topográficos, geológicos y ambientales, entre otros; indefiniciones en normas técnicas y de calidad para la ejecución de la obra así como en las especificaciones generales y particulares de construcción; bases de licitación inadecuadas o incompletas; licitaciones mal evaluadas, e insuficiencia de personal técnico capacitado para elaborar los proyectos y evaluar las propuestas presentadas por los particulares en las dependencias y entidades, situación que da poca certeza a su autorización.



c. Económicas.

Corresponde principalmente a la inoportunidad y retraso en la asignación y disponibilidad presupuestaria, transferencias entre programas efectuadas tardíamente, reducciones presupuestarias durante el proceso de la ejecución, falta de capitalización de las empresas contratistas e imprevisión sobre las consecuencias de la problemática mundial del mercado de bienes de capital, que impactan el costo y la oportunidad en la entrega de suministros.

d. De ejecución.

Se consideran en este grupo, entre otras, que los plazos de ejecución pactados no corresponden a la realidad y complejidad de las obras, la entrega extemporánea del anticipo, el incumplimiento de las empresas contratistas y supervisoras de obra; falta de control en las subcontrataciones, problemas técnicos por incumplimiento de las especificaciones de construcción y normas de calidad de los materiales y equipos, retraso en la formalización de convenios modificatorios y la autorización de precios extraordinarios o ajustes de costos, quiebra de fabricantes, ausencia de supervisión y deficiente control de las obras, situación que se traduce en mala calidad o trabajos incompletos,; incumplimiento de libranzas, problemas de carácter social particularmente referidos a derechos de vía, servidumbres de paso y tenencia de la tierra, problemas ambientales y conflictos sindicales, obras inducidas no previstas; el rezago en la gestión de derechos de vía o servidumbres de paso, falta de certificados de no afectación ambiental, cambios de uso de suelo y finalmente la recepción inoportuna de los trabajos, la tardía realización de las pruebas de operación y puesta en marcha de los mismos.

e. De regulación.

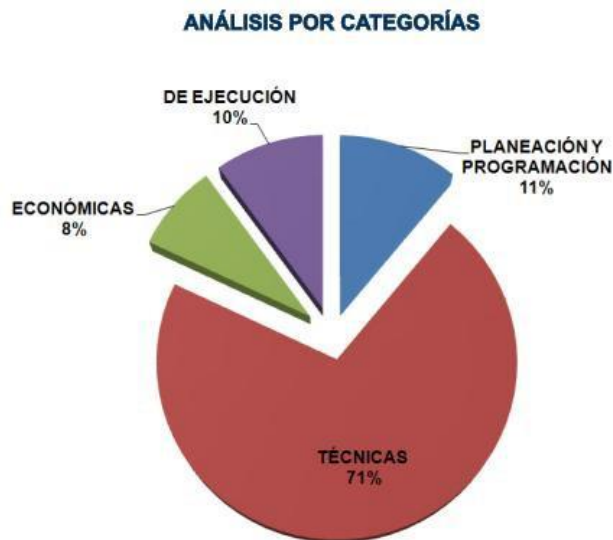
En el caso particular de Petróleos Mexicanos, la normatividad



correspondiente a su nuevo Régimen de Contratación es demasiado general, por lo que las bases de licitación deben ser claras y precisas en cuanto al desarrollo del procedimiento, sin embargo, en la práctica se han presentado diversos cuestionamientos a los Procedimientos de Contratación, ante la falta de claridad a las ases.

Asimismo, los contratos formalizados por dicha Entidad carecen de un clausulado completo y adecuado a la complejidad, magnitud y características de los proyectos de que se tratan, situación que durante su ejecución acarreará diversas problemáticas, volviendo tortuoso su ejecución y la resolución de controversias, ello ante la imposibilidad de aplicar la Ley de PEMEX, su Reglamento y las Disposiciones Administrativas de Contratación.

Todo lo anterior, ocasionará retrasos en la ejecución de los trabajos y en casos extremos, el abandono de la obra ante la terminación anticipada y/o rescisión de los contratos. Parte de dichas afectaciones se visualizan en la siguiente gráfica:



Por otra parte, con el objeto de identificar a los entes que de manera recurrente presentan los problemas señalados, de la investigación realizada por la Auditoría Superior de la Federación, se obtuvieron los siguientes resultados.

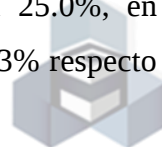


Desarrollo Económico. Comprendió el análisis de 64 contratos: 19 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); 25 de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus subsidiarias; ocho de Comisión Federal de Electricidad (CFE); tres de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE); dos de Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); dos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), y uno por cada ente que se cita a continuación: Junta de Caminos del Estado de México; Luz y Fuerza del Centro; Administración Portuaria Integral de Veracruz; Administración Portuaria Integral de Manzanillo y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

De los contratos de SCT se concluyó que las causas de diferimiento recurrentes fueron: proyectos ejecutivos incompletos, con una frecuencia del 63.2%; entrega extemporánea del anticipo en 21.0% de los casos y problemáticas ambientales en 15.8% de los contratos. Estas situaciones ocasionaron incrementos que alcanzaron el 131.0% respecto al importe originalmente contratado y desfases desde 120 hasta 1492 días en la conclusión de las obras equivalente a un promedio de 132.8% en relación al plazo original.

En lo referente a los contratos de Pemex y sus subsidiarias, se determinó que las causas frecuentes de diferimiento fueron: proyectos ejecutivos incompletos, con una recurrencia del 72.0%; planeación insuficiente y bases de licitación inadecuadas en 24.0% de los casos; y problemas ambientales en 4.0% de los contratos. Estas situaciones ocasionaron incrementos que alcanzaron 284.3 % respecto al importe contratado originalmente y desfases desde 167 hasta 1663 días en la conclusión de las obras equivalente a un promedio de 125.9% en relación al plazo original.

Del análisis de los contratos de CFE se concluyó que entre las causas recurrentes de diferimiento destacan: proyectos ejecutivos incompletos del 75.0%; y falta de liberación del derecho de vía, así como problemas ambientales con 25.0%, en conjunto. Estas situaciones ocasionaron incrementos que alcanzaron 51.3% respecto



al monto contratado originalmente y desfasamientos desde 377 hasta 754 días que representan un promedio de 74.8%.

Respecto a los contratos de CAPUFE y CONAGUA, los proyectos ejecutivos incompletos fueron la causa más recurrente de diferimientos, que alcanzaron 35.0 % respecto al monto contratado y desfasamientos desde 114 hasta 1095 días que representan un promedio de 257.0%.

Desarrollo Social. El análisis contempló cinco contratos en cuatro entes, dos en la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y uno en cada una de las siguientes entidades, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Medicina Genómica (INMEGEN).

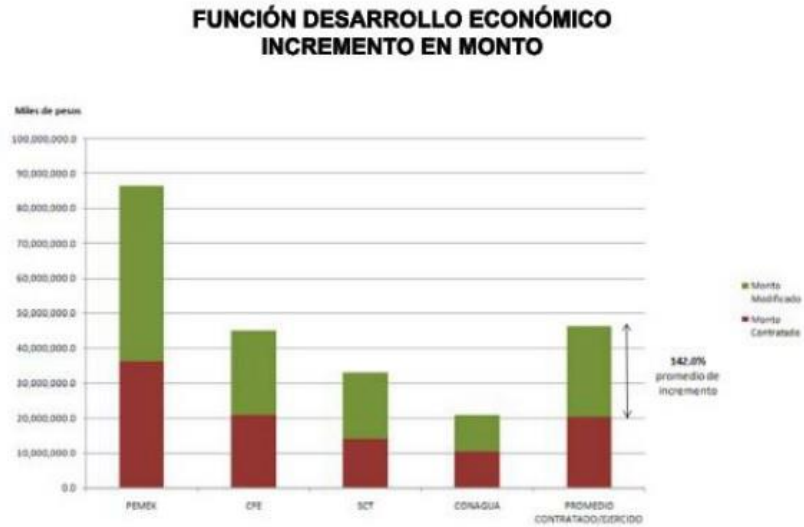
Las causas principales de diferimientos fueron: proyectos ejecutivos incompletos, planeación insuficiente y bases de licitación inadecuadas, las cuales generaron incrementos que alcanzaron 69.5 % respecto al monto contratado y desfasamientos desde 90 hasta 1760 días.

Por lo que respecta a la función de Gobierno, se revisaron seis contratos en tres entes, cuatro en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), uno en el Senado de la República, y uno en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) en los que los proyectos ejecutivos incompletos fueron la principal causa de diferimiento, lo cual ocasionó incrementos del 50.9% al 161.0% y desfasamientos de 53 a 545 días, respectivamente.

Respecto a la función de Gasto Federalizado se analizaron cinco contratos, en dos entidades federativas, cuatro del Gobierno del Distrito Federal y un contrato del Gobierno del Estado de Veracruz, donde el proyecto ejecutivo incompleto y la falta de radicación oportuna de los recursos fueron las causas principales de diferimientos, lo cual ocasiono incrementos de hasta el 92.2% y desfasamientos de 92 a 1168 días.



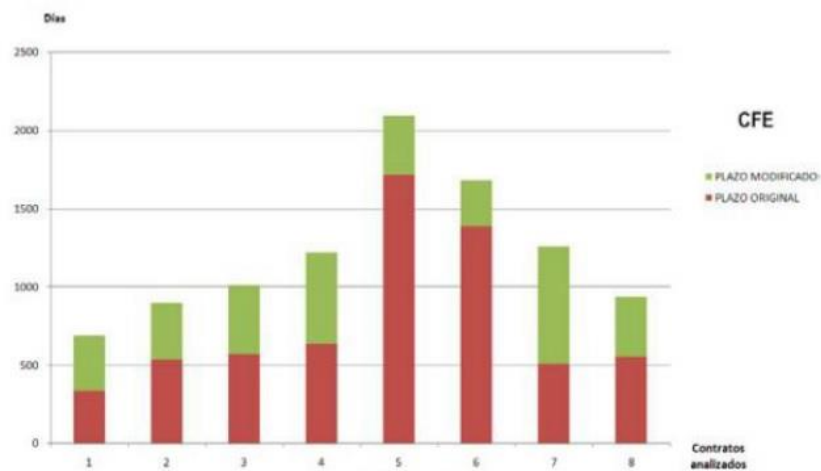
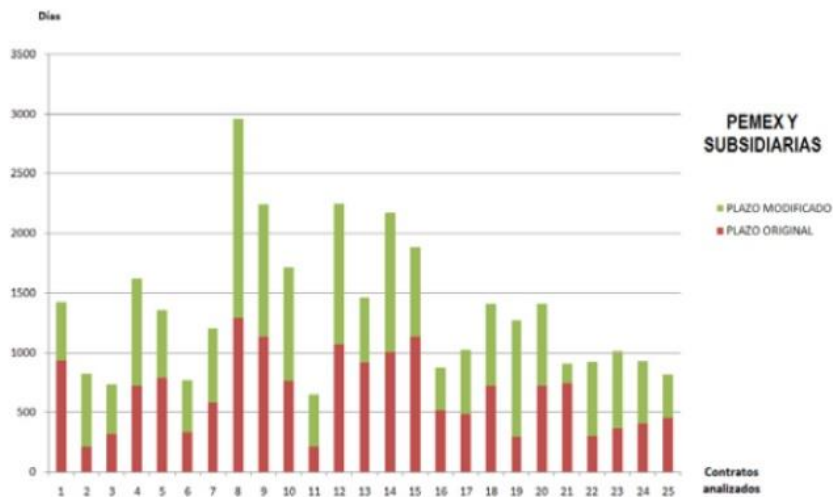
De los grupos funcionales analizados, los proyectos de infraestructura generadores de desarrollo económico, son los que mayor prevalencia tienen en esta problemática de incrementos en monto y plazo como se muestra en las gráficas 3 y 4.



GRÁFICA 3



FUNCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO INCREMENTO EN PLAZO

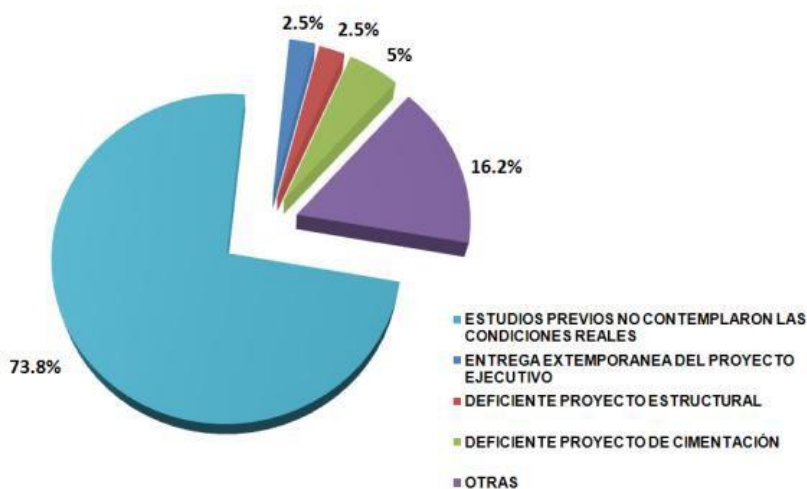


GRÁFICA 4

Por causas técnicas relativas a deficiencias del proyecto en los 80 contratos revisados se presentaron los siguientes indicadores: 73.8 % correspondió a estudios previos que no contemplaron las condiciones reales del proyecto, 5.0 % por deficiente proyecto de cimentación, 2.5% por un deficiente proyecto estructural, 2.5% a la entrega extemporánea del proyecto ejecutivo y 16.2% a causas diversas (Ver Gráfica 5).



DEFICIENCIAS DEL PROYECTO



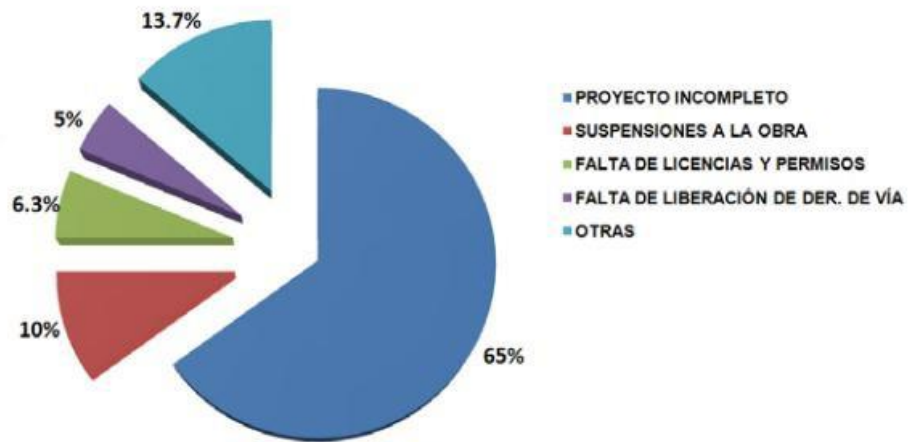
GRÁFICA 5

Las causas económicas que impactaron en los contratos en comento y generaron los incrementos al monto se refirieron el 81.2% a trabajos adicionales y volúmenes extraordinarios de obra y el 18.8% a causas varias como transferencias entre programas efectuadas tardíamente, entrega extemporánea del anticipo, reducciones presupuestarias durante el proceso de la ejecución.

En el proceso de ejecución las causas que provocaron en los contratos revisados la modificación del plazo fueron: con un 65.0% un proyecto incompleto o inacabado, el 10.0% suspensiones de la obra, 6.3% falta de licencias y permisos para efectuar los trabajos, 5.0% falta de liberación del derecho de vía y con un 13.7% diversas causas entre las que se ubican el incumplimiento de las empresas contratistas y supervisoras de obra; problemas técnicos por incumplimiento de las especificaciones de construcción y normas de calidad de los materiales y equipos, retraso en la formalización de convenios modificatorios (Ver Gráfica 6).



CAUSAS DE MODIFICACIÓN AL PLAZO CONTRATADO



GRÁFICA 6



CAPÍTULO CUARTO

EL ENTORNO DE LA CONTRATACION PÚBLICA EN MEXICO INFRAESTRUCTURA 2006-2012

I. Infraestructura en México hacia el 2006.

Con el objeto de conocer el entorno de la Contratación Pública en el presente apartado y en el siguiente desarrollaremos, como parte de dichas contrataciones, la situación prevaleciente hacia 2006 y cómo evolucionó hasta 2012 la infraestructura de nuestro País, la que por su impacto económico es el mejor punto referencia para entender la importancia y la necesidad de poner atención en los rubros de la contratación gubernamental.

Así pues, el sexenio dirigido por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa implemento el “Programa Nacional de Infraestructura”, cuyo objetivo fue el ejecutar diversos proyectos de infraestructura –iconos que compiten con obras públicas a nivel internacional– para con ello impulsar el desarrollo de nuestro país.

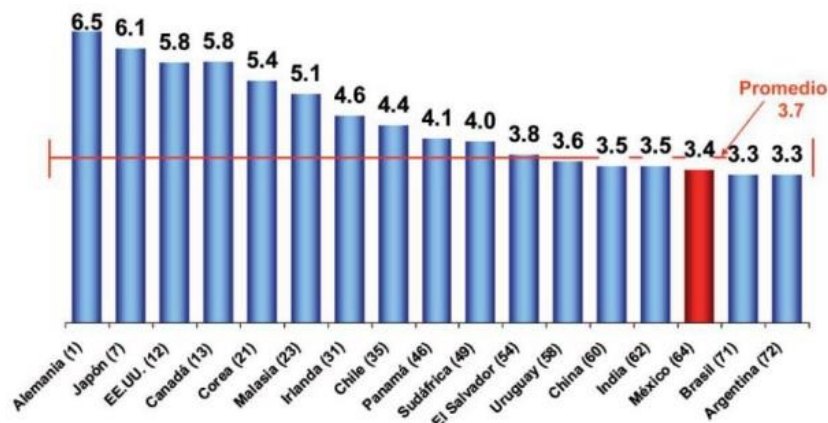
Lo anterior, tomando como referencia el desarrollo de infraestructura que se tenía en el 2006, así como los datos que de acuerdo con el Foro Económico Mundial, por la competitividad de su infraestructura, México se ubicaba de manera general en el lugar 64 de 125 países; mientras que a nivel sectorial México ocupa el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 73 en electricidad, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras.

Mientras que para el caso de América Latina, México se ubica en el 7° lugar, atrás de Barbados (28), Chile (35), Panamá (46), Jamaica (53), El Salvador (54) y Uruguay (58).



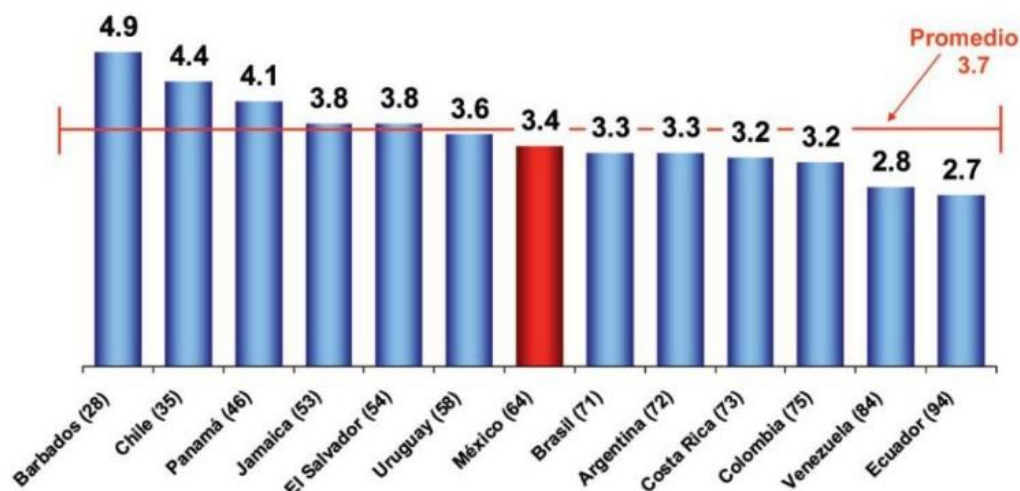
Dicha información, se muestra en las siguientes graficas en las cuales se indica la ubicación de México en la competitividad de la infraestructura y su porcentaje de inversión en la misma:

Competitividad de la Infraestructura^{1/} (Foro Económico Mundial)



Nota: 1 = poco desarrollada e ineficiente; 7 = entre las mejores del mundo
^{1/} Todas las fuentes aparecen al final del documento.

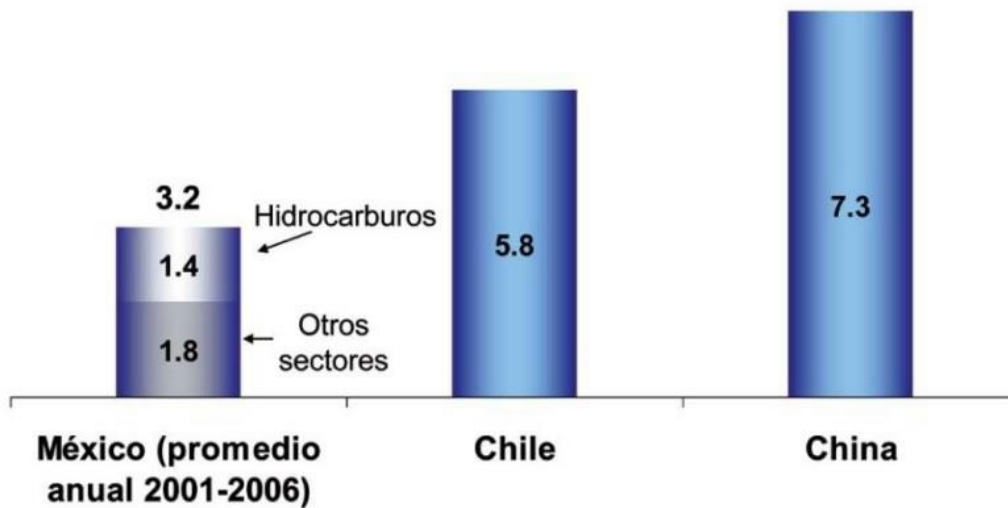
Competitividad de la Infraestructura en América Latina (Foro Económico Mundial)



Fuente: Foro Económico Mundial, The Global Competitiveness Report, 2006-2007.

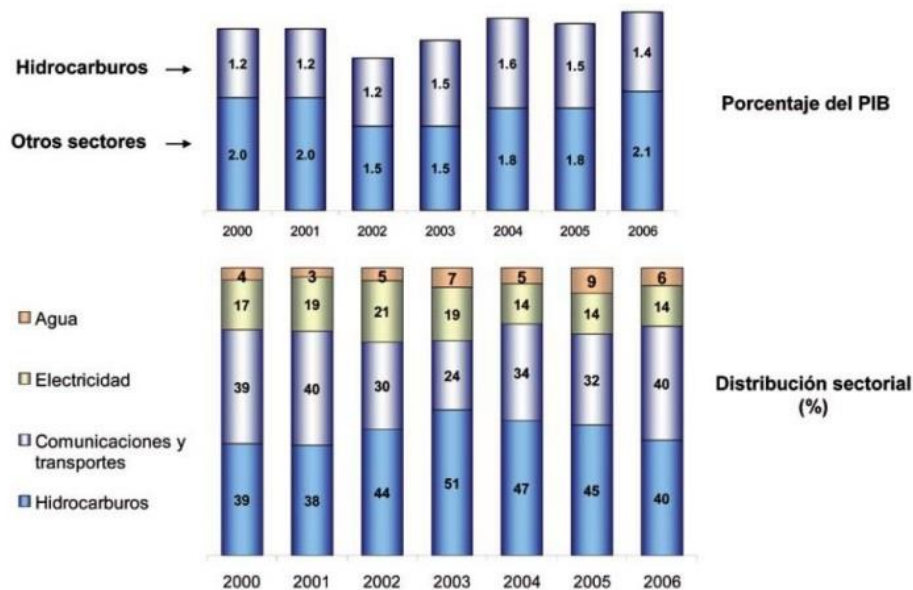


Inversión en Infraestructura (porcentaje del PIB)



Fuente de Información: Para México, estimación propia con información del Sexto Informe de Gobierno 2006. Para Chile, Gerencia de Información e Investigación Estadística del Banco Central de Chile, 2005. Para China, Banco Mundial, Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure, 2003; de acuerdo con otras fuentes (CG/LA Infrastructure) la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB en China es de 9 por ciento.

Inversión en Infraestructura en México

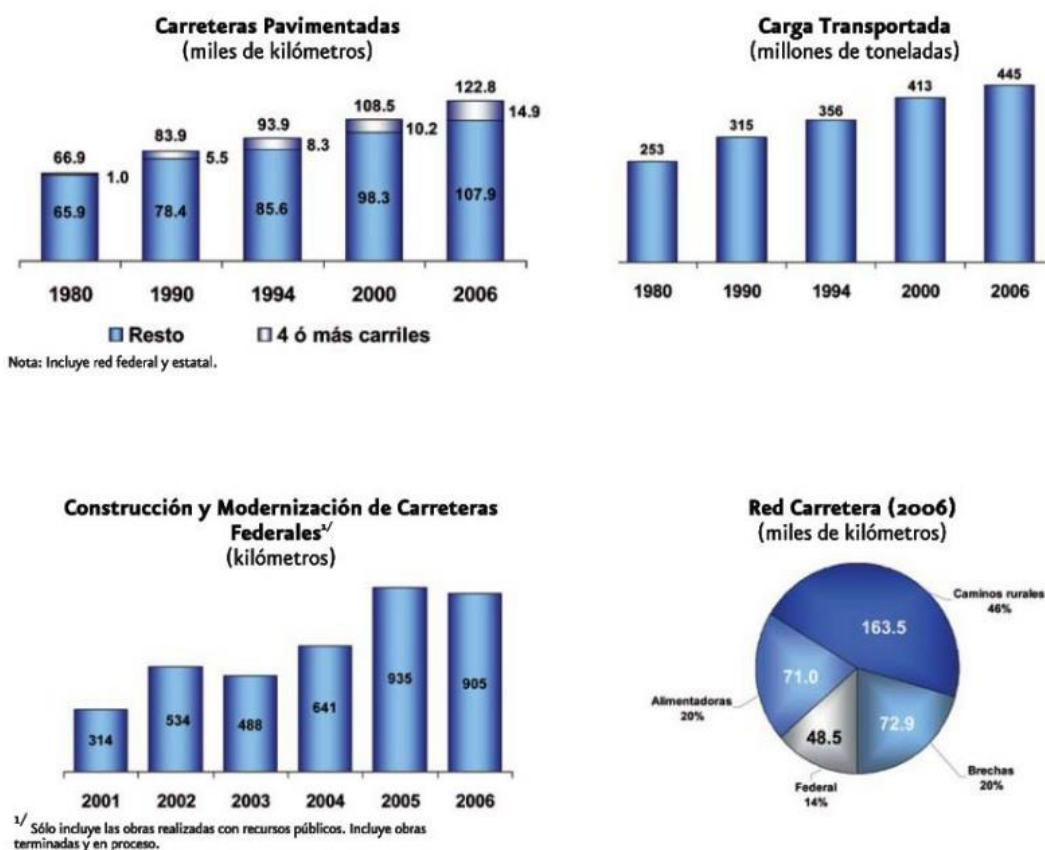


Fuente de Información: Estimación propia con datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, 2006.



En este tenor, no debemos olvidar que la infraestructura se da en diversas áreas y/o sectores, los cuales tienen características diferentes entre sí, es por ello que con el objeto de ser breves y claros en la exposición de la situación que prevaleció en la infraestructura en México en el año 2006, nos permitimos exponer a continuación algunos de los sectores más representativos, así como las gráficas en las cuales se puede observar los datos más relevantes, al tenor de lo siguiente:

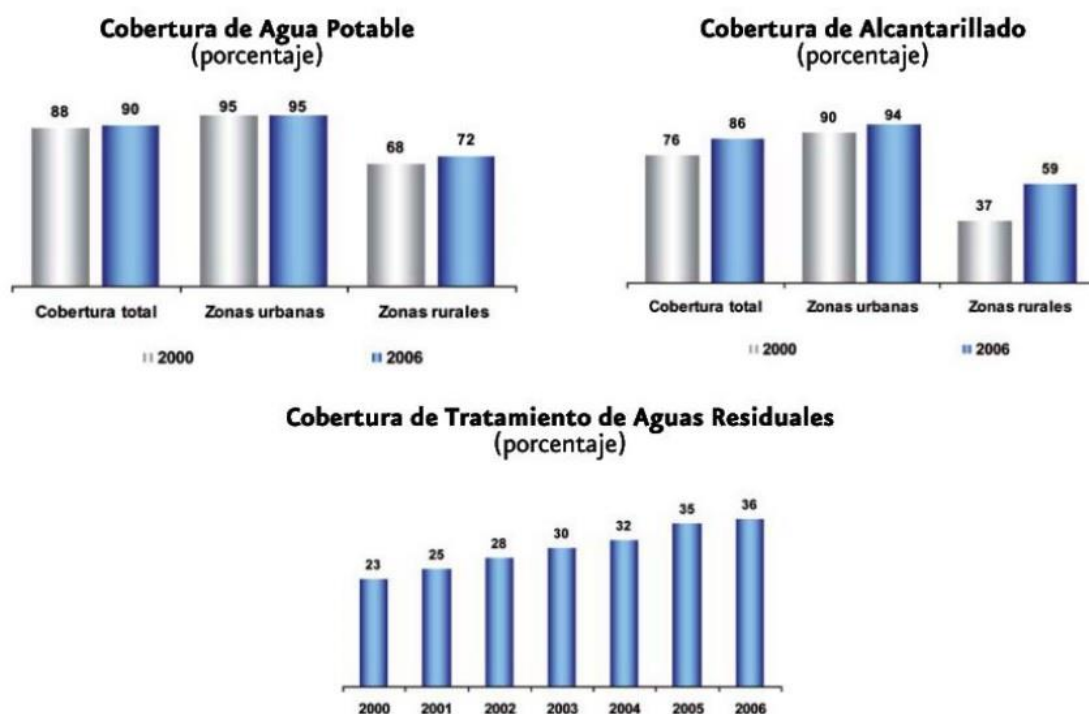
a. Infraestructura carretera.



Fuente de Información: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006, excepto carreteras pavimentadas; para estas últimas, estimación propia con base en información del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006. Para construcción y modernización de carreteras federales, Sexto Informe de Gobierno 2006.



b. Infraestructura agua potable y saneamiento

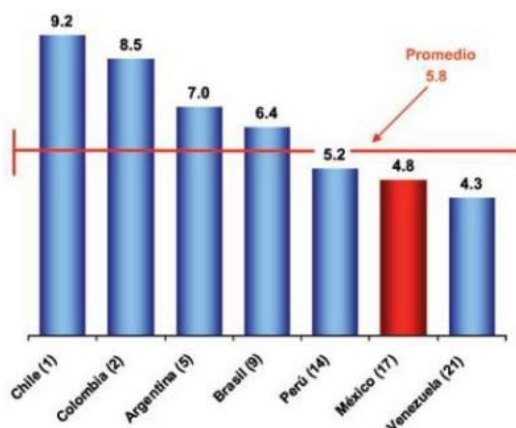


Fuente de Información: Para cobertura de agua potable y alcantarillado, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006, excepto el dato para 2006 (CNA). Para cobertura de tratamiento de aguas residuales, Comisión Nacional del Agua (CNA), Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, 2006.

Comparación Internacional

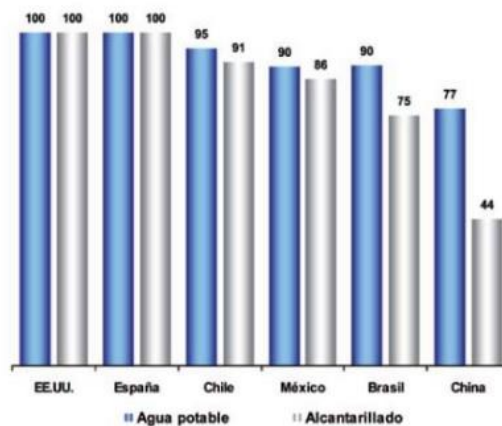


Competitividad de la Infraestructura de Agua y Saneamiento (2006)



Nota: 9.2 = el mejor de la región; 1.05 = el menos competitivo

Cobertura de Agua Potable y Alcantarillado (porcentaje)

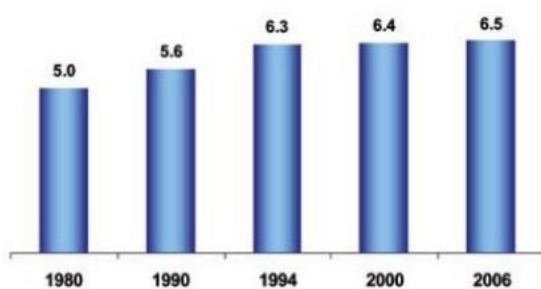


Nota: Para México datos a 2006, para los demás países a 2004.

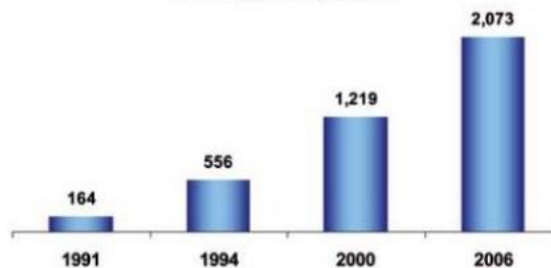
Fuente de Información: Para competitividad de la infraestructura de agua y saneamiento (2006), CG/LA Infrastructure, Infrastructure Competitiveness in Latin America. Para cobertura de agua potable y alcantarillado, Organización de las Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

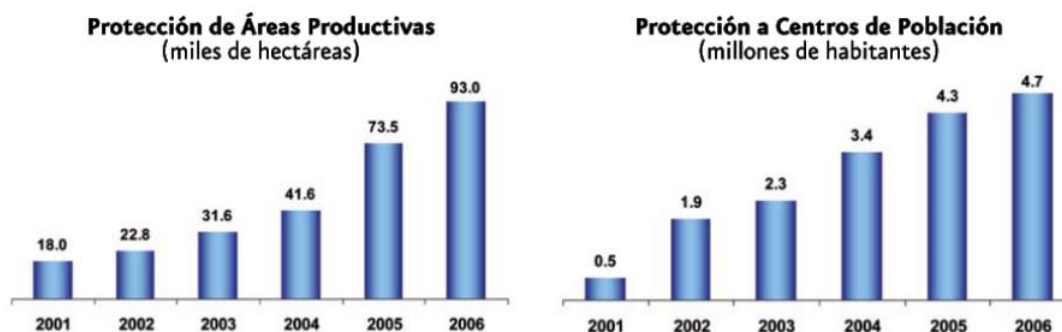
c. Infraestructura Hidrológica y control de inundaciones.

Superficie con Riego (millones de hectáreas)



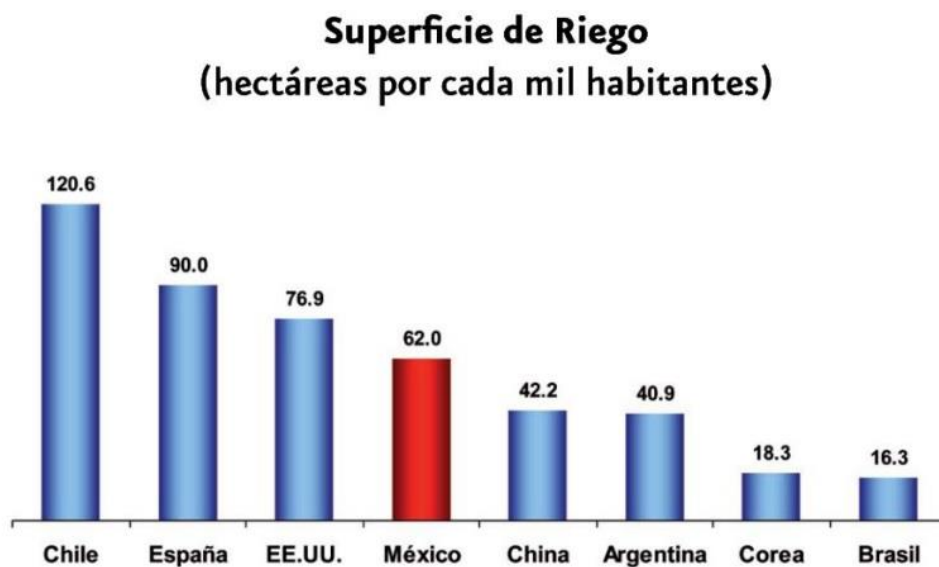
Superficie Rehabilitada, Modernizada y/o Tecnificada (miles de hectáreas)





Fuente de Información: Para superficie con riego, de 1980 a 1990, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007, y de 1994 a 2006, CNA. Para superficie rehabilitada, modernizada y/o tecnificada, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006. Para protección de áreas productivas, de 2001 a 2005, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006, y para 2006, CNA. Para protección a centros de población, CNA.

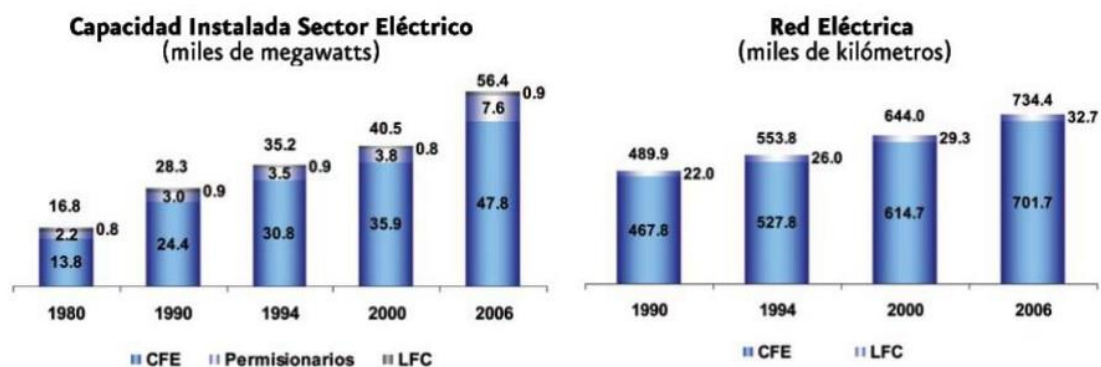
Comparación Internacional



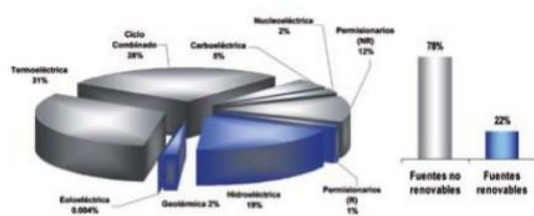
Fuente de Información: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007.



d. Infraestructura Eléctrica.

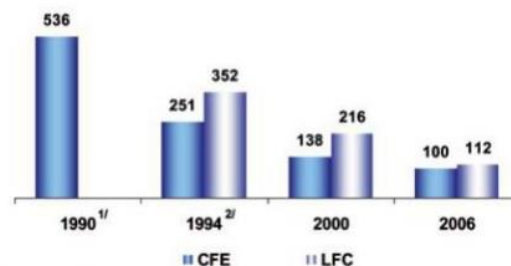


Capacidad Instalada por Tipo de Fuente (2006)



Nota: Permisarios, incluye autoabastecimiento y cogeneración
 CFE= Comisión Federal de Electricidad
 LFC= Luz y Fuerza del Centro
 NR= no renovables
 R= renovables

Tiempo de Interrupción (minutos por usuario / año)

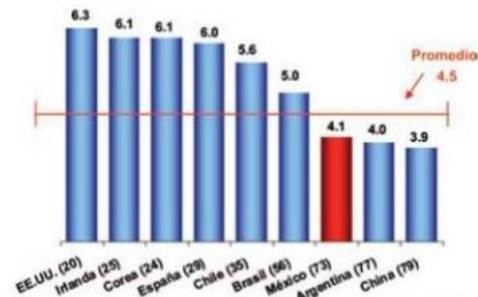


^{1/} Para LFC sólo se cuenta con información a partir de 1997.
^{2/} El dato para LFC corresponde a 1997.

Fuente de Información: Para capacidad instalada del sector eléctrico y capacidad instalada por tipo de fuente, Comisión Federal de Electricidad (CFE). Para red eléctrica y tiempo de interrupción, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006.



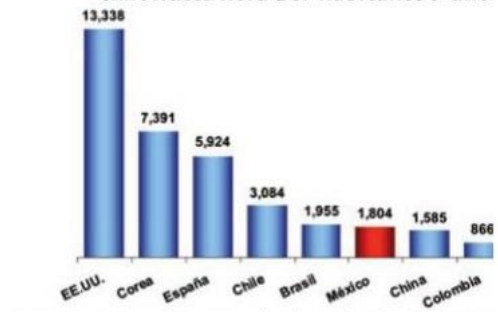
Calidad del Suministro Eléctrico (2006)
(Foro Económico Mundial)



Nota: La calidad se refiere a la carencia de interrupciones y de fluctuaciones de voltaje.

1 = poco desarrollada e ineficiente; 7 = entre las mejores del mundo

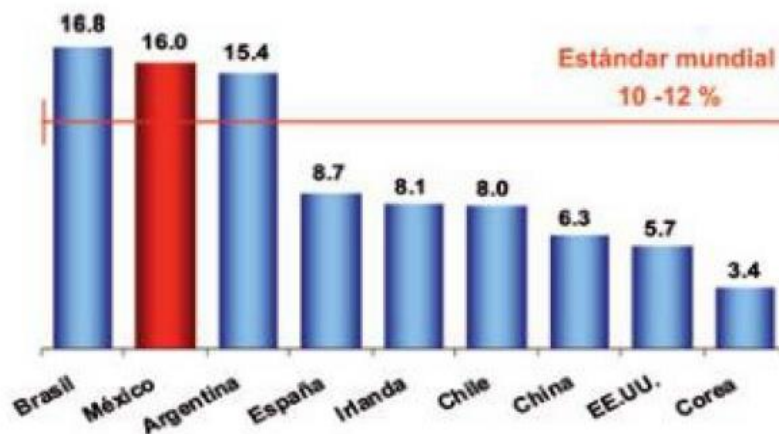
Consumo de Energía Eléctrica
(kilowatts-hora por habitante / año)



Nota: Para México dato a 2006 (CFE), para los demás países a

Comparación Internacional

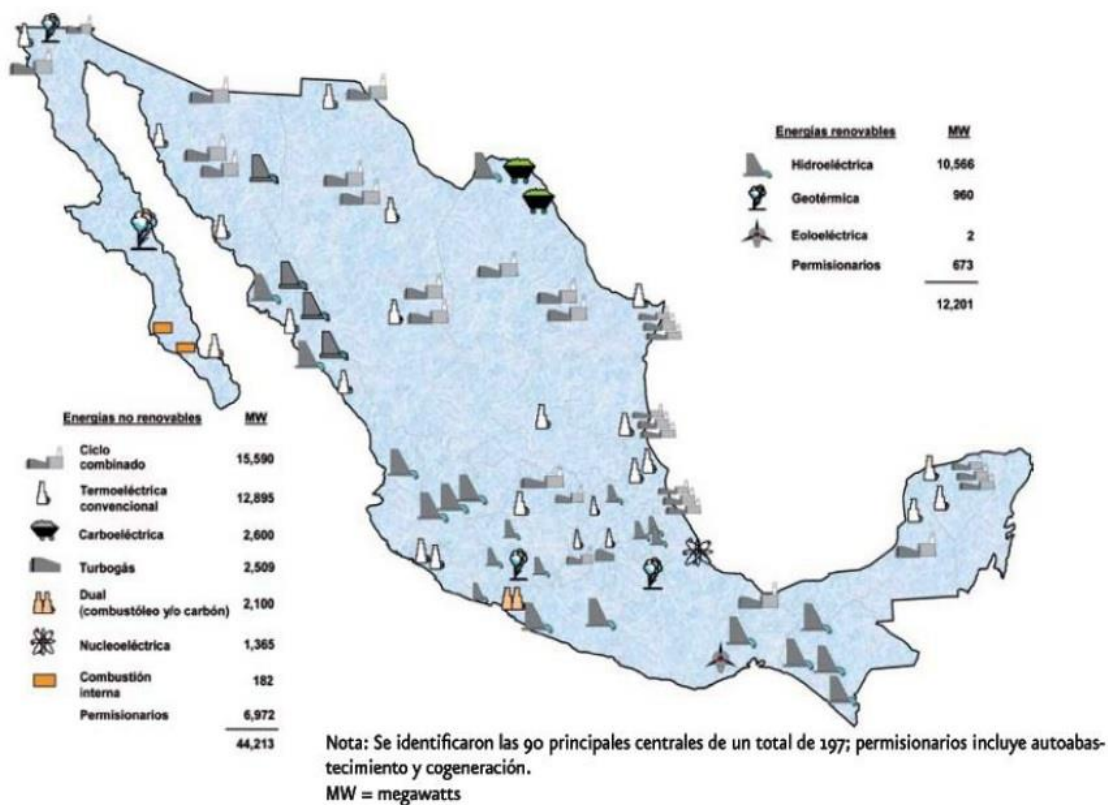
Pérdidas en la Distribución Eléctrica (2004)
(como porcentaje de la energía generada)



Fuente de Información: Para calidad del suministro eléctrico, Foro Económico Mundial, The Global Competitiveness Report, 2006-2007. Para consumo de energía eléctrica, Internacional Energy Agency. Para pérdidas en la distribución eléctrica, Energy Information Administration.



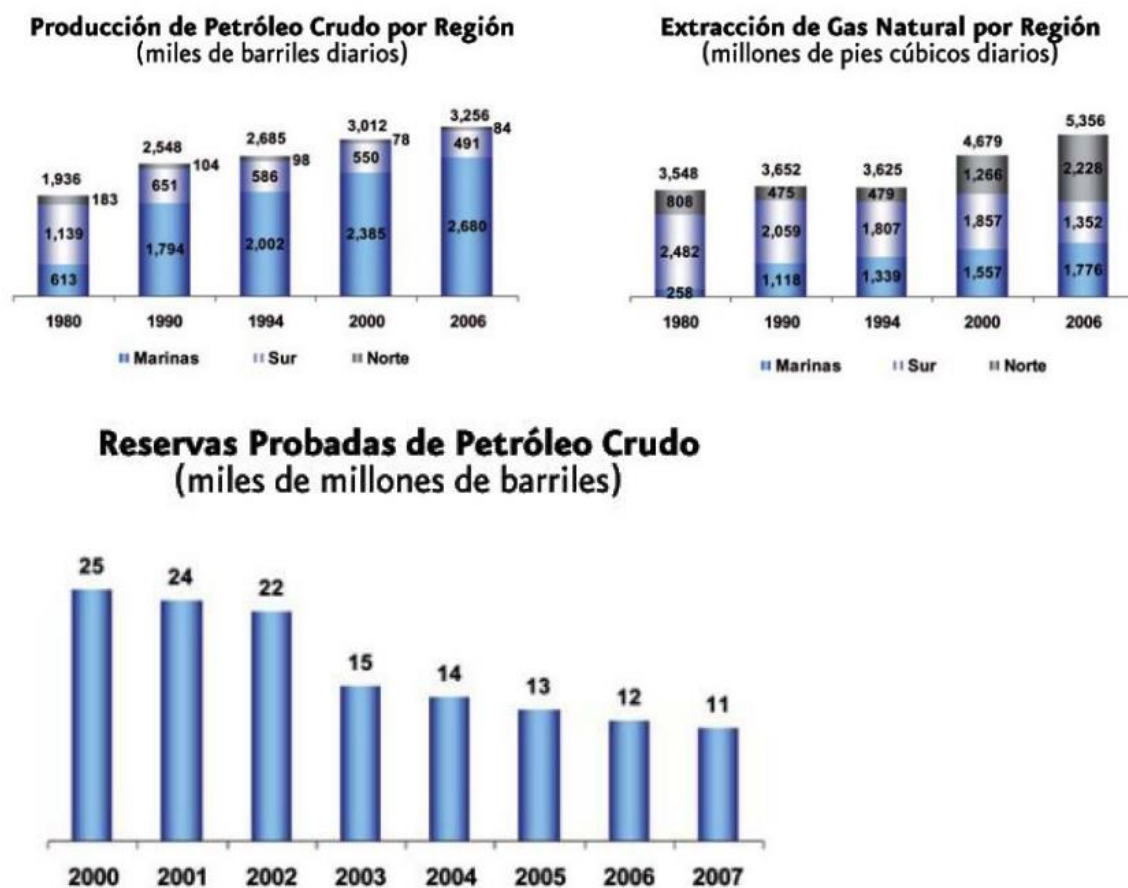
Capacidad de Generación Eléctrica en 2006



Fuente de Información: CFE.



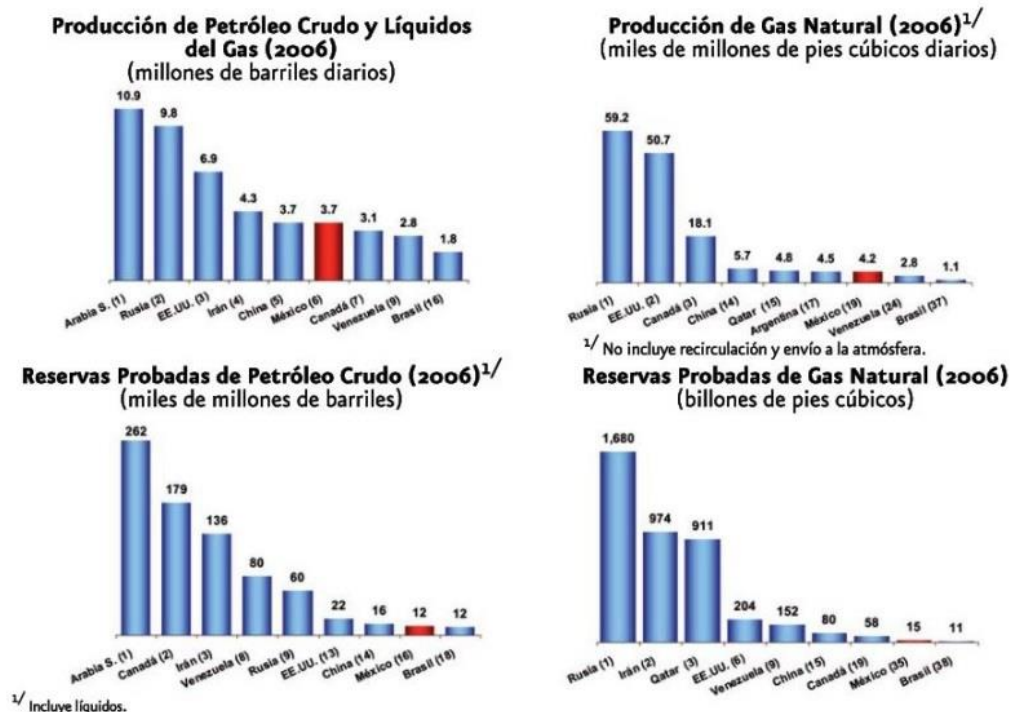
e. Infraestructura Hidrocarburos.



Fuente de Información: Para producción de petróleo crudo por región y producción de gas natural por región, de 1980 a 2000, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006, y para 2006, Estadísticas operativas de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Reservas probadas de petróleo crudo, PEMEX

Comparación Internacional





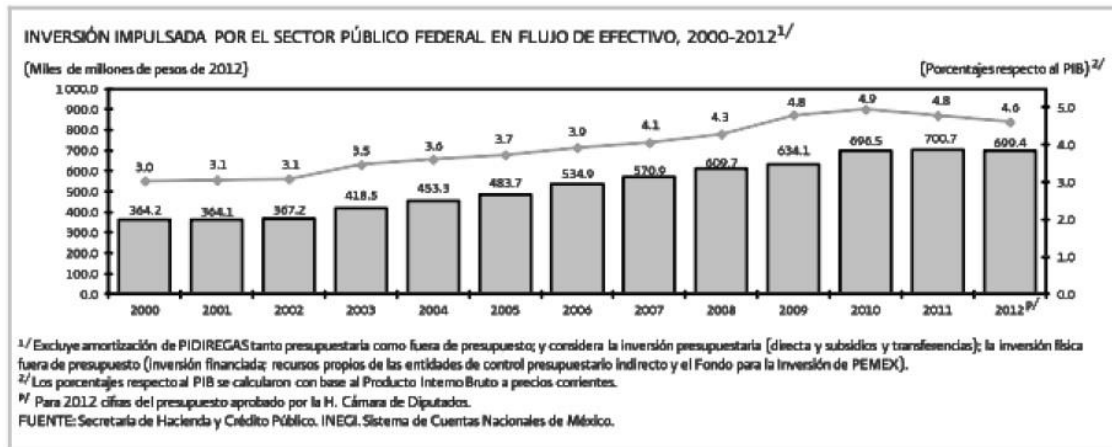
Fuente de Información: Para producción de petróleo crudo y producción de gas natural, British Petroleum, Statistical Review of World Energy 2007. Para reservas probadas de petróleo crudo y reservas probadas de gas natural, Oil & Gas Journal.

II. *Infraestructura en México hacia el 2012.*

De acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, como resultado de la ejecución del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y de los instrumentos financieros creados en esta administración, en 2011 se registró el nivel más alto de inversión destinada al desarrollo y modernización de la infraestructura en los sectores de comunicaciones y transportes, energía y turismo.

Asimismo, se indica que para el año 2011 la inversión autorizada para el desarrollo de infraestructura fue de 674.7 miles de millones de pesos, lo que representa el 4.8% como proporción del Producto Interno Bruto y un incremento real de 0.3% con relación a la inversión impulsada en 2010. Para el periodo 2007-2011, la inversión impulsada acumula 3,132.5 miles de millones de pesos de 2011, lo cual se representa en la siguiente gráfica:





En este tenor, el Gobierno Federal ha invertido dichos montos en diversos proyectos de infraestructura, los cuales se representan en la siguiente gráfica:



Asimismo, por cuanto hace a la situación actual de la infraestructura e los diversos sectores, nos permitimos exponer brevemente algunos de los sectores más representativos, así como los datos relevantes, de acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno, al tenor de lo siguiente:

a. Infraestructura Carretera.

De acuerdo con el contenido del informe en comento, para 2011 la inversión en infraestructura carretera es de 78,981.9 millones de pesos, de los cuales el sector público aportar el 86.9% distribuidos de la siguiente manera: 57,368.9 millones de pesos presupuestados originalmente y 11,273.1 millones de pesos del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), mientras que el sector privado aporato el 13.1% (10,339.9 millones de pesos); inversión que se ha realizado en los siguientes términos:

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA CARRETERA, 2007-2012
(Millones de pesos)

Concepto	Datos anuales						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011 ^{1/}	Meta 2012	2011	2012 ^{2/}	Var. % real ^{1/4/}
Total	32,384.0	41,504.9	56,717.5	65,900.1	67,661.5	87,089.5	26,465.3	24,445.7	-11.1
Pública	27,827.0	36,824.6	49,428.1	59,761.2	62,566.7	70,614.2	23,872.7	22,400.5	-9.7
Privada	4,557.0	4,680.3	7,289.4	6,138.9	5,094.8	16,475.3	2,592.6	2,045.2	-24.1
Construcción y modernización de carreteras y autopistas^{2/}	18,309.7	21,484.3	30,462.4	36,519.4	40,510.6	56,303.1	15,616.7	13,163.0	-18.9
Pública ^{2/}	13,752.7	16,804.0	23,173.0	30,380.5	35,415.8	39,827.8	13,024.1	11,117.8	-17.8
Privada ^{3/}	4,557.0	4,680.3	7,289.4	6,138.9	5,094.8	16,475.3	2,592.6	2,045.2	-24.1
Conservación de carreteras	6,912.8	9,230.8	9,645.3	10,818.0	10,639.0	9,334.7	4,445.5	4,016.5	-13.0
Pública	6,912.8	9,230.8	9,645.3	10,818.0	10,639.0	9,334.7	4,445.5	4,016.5	-13.0
Caminos rurales y alimentadores	6,088.0	7,762.0	12,382.8	14,308.5	11,428.8	15,855.7	4,259.1	5,634.8	27.4
Pública	6,088.0	7,762.0	12,382.8	14,308.5	11,428.8	15,855.7	4,259.1	5,634.8	27.4
Programa de Empleo Temporal	979.9	994.9	1,260.6	1,641.8	1,514.1	1,579.7	768.7	1,028.9	28.9
Pública	979.9	994.9	1,260.6	1,641.8	1,514.1	1,579.7	768.7	1,028.9	28.9
CAPUFE	93.6	2,032.9	2,966.4	2,612.4	3,569.0	4,016.3	1,375.3	602.5	-57.8
Pública	93.6	2,032.9	2,966.4	2,612.4	3,569.0	4,016.3	1,375.3	602.5	-57.8

^{1/} La variación real se calculó con base en el deflactor 1.0387 del Índice Nacional de Precios al Consumidor al mes de junio.

^{2/} Para 2007 y 2008 se incluyen recursos del Fondo Carretero (FONCAR), Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) y del Fideicomiso Durango-Mazatlán. De 2009 a 2012 se incluyen recursos del Fondo Nacional de Infraestructura (FNI) y PPS's.

^{3/} A partir de 2007 se reportan los montos de las concesiones otorgadas y a través de los PPS's.

^{4/} La variación negativa se debe a la reducción del gasto público en 2012, así como por la programación de la inversión a ejercer con mayor proporción en el segundo semestre y menor demanda de recursos de proyectos en proceso de conclusión que se ejecutan mediante asociaciones público-privadas.

^{5/} En 2011 son cifras finales de PEF en Cuenta Pública y cifras preliminares de fideicomisos e inversión privada.

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- En los **14 corredores carreteros^{1/}** de enero a junio de 2012, se realizaron trabajos en 235.5 kilómetros de carreteras con una inversión de 5,180.3 millones de pesos, entre las principales obras realizadas se encuentran:

^{1/} Comprende: México-Nogales con ramal a Tijuana; México-Nuevo Laredo con ramal a Piedras Negras; Querétaro-Ciudad Juárez; Veracruz-Monterrey con ramal a Matamoros; México-Puebla-Progreso; Puebla-Oaxaca-Ciudad Hidalgo; Transpeninsular de Baja California (Tijuana-Cabo San Lucas); Peninsular de Yucatán (Villahermosa-Mérida-Cancún-Chetumal); Mazatlán-Matamoros; Manzanillo-Tampico con ramal a Lázaro Cárdenas y Ecuandureo; Circuito Transistmico; México-Tuxpan; Acapulco-Veracruz y Atliplano (Atlacomulco-Veracruz).



Por otra parte, los trabajos realizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de infraestructura carretera, se llevó a cabo de conformidad con lo siguiente:

TRABAJOS REALIZADOS EN CONSTRUCCIÓN, MODERNIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA, 2007-2012
(Kilómetros/año)

Concepto	Datos anuales						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Var. % anual
Carreteras federales	781.6	1,279.2	1,137.7	1,368.7	1,180.3	1,400.8	102.4	300.6	193.6
Construcción	81.0	284.2	298.7	289.2	296.9	748.5	13.5	160.0	1,085.2
Modernización	700.6	995.0	839.0	1,079.5	883.4	652.3	88.9	140.6	58.2
Autopista de cuota (CAPUFE)	190.9	157.7	220.5	12.3	56.0	33.4	21.5	33.4	55.3
Caminos rurales	3,377.5	3,274.4	4,618.5	5,191.7	1,744.2	1,993.9	460.3	452.0	-1.8
Construcción	583.3	182.6	200.0	2.8	2.1	5.3	0.1	0.1	0.0
Modernización	1,296.8	1,999.9	3,106.8	2,885.9	1,714.8	1,988.6	460.2	451.9	-1.8
Reconstrucción ^{1/}	1,497.4	1,091.9	1,311.7	2,303.0	27.3	-	-	-	-

^{1/} No se registra meta para 2012, debido a que hasta el segundo semestre del año se conocerán los kilómetros de caminos rurales para el programa de reconstrucción.

^{p/} Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TRABAJOS REALIZADOS EN CONSERVACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA, 2007-2012
(Kilómetros/año)

Concepto	Datos anuales					Meta 2012	Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011		2011	2012 ^{p/}	Var. % anual
Conservación de carreteras	52,402.0	50,923.3	48,451.4	48,718.5	48,556.8	45,212.4	24,889.1	26,100.2	4.9
Conservación periódica ^{1/}	7,655.1	7,058.9	4,651.4	4,755.5	4,156.0	1,579.4	2,388.0	909.7	-61.9
Conservación rutinaria ^{1/}	44,710.9	43,712.6	43,721.4	43,822.9	44,302.7	43,602.0	22,438.9	25,184.3	12.2
Reconstrucción de tramos ^{1/}	36.0	151.8	78.6	140.1	98.1	31.0	62.2	6.2	-90.0
Reconstrucción de puentes (Unidades)	77	118	84	109	56	30	33	18	-45.5
Programa de Empleo Temporal (Anual)	35,278.8	33,765.8	39,591.5	50,651.3	39,613.1	26,705.6	23,264.3	21,304.2	-8.4
Reconstrucción	6,901.4	6,566.0	7,768.3	11,021.4	8,426.8	5,120.9	4,558.5	4,158.5	-8.8
Conservación	28,377.4	27,199.8	31,823.2	39,629.8	31,186.3	21,584.7	18,705.8	17,145.7	-8.3

^{1/} De 2007 a 2009, cifras revisadas y actualizadas conforme a los resultados publicados en la Cuenta Pública de cada año.

^{2/} La variación negativa se debe a la reducción del gasto en 2012 es menor a la del año pasado, por consecuencia las metas programadas y ejecutadas son menores.

^{p/} Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b. Infraestructura Petrolera.

En el 2011, la inversión pública de Pemex ascendió a un billón 221 mil millones de pesos, siendo importante recalcar que en dicho año la inversión pública aprobada para Pemex fue de 286 mil 338 millones de pesos.

Esta inversión pública se llevó a cabo de conformidad con lo siguiente:



INVERSIÓN PÚBLICA EN LA INDUSTRIA PETROLERA, 2007-2012^{1/}

(Millones de pesos en flujo de efectivo)

Concepto	Datos anuales						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012 ^{2/}	2011	2012	Variación real % anual ^{3/}
Total^{4/5/}	169,270.8	236,293.4	251,882.4	268,599.3	267,260.8	301,255.0	90,373.9	118,489.2	26.2
Presupuestaria	166,716.9	235,960.5	251,409.8	268,514.5	267,260.6	301,255.0	90,373.7	118,489.2	26.2
Pemex-Exploración y Producción	146,953.8	211,021.6	226,401.4	239,408.8	235,941.8	251,900.0	79,624.5	106,711.6	29.0
Pemex-Refinación	15,642.1	18,653.5	18,486.0	22,550.7	25,157.3	40,050.0	8,603.1	8,869.9	-0.7
Pemex-Gas y Petroquímica Básica	2,968.1	4,433.9	3,912.6	3,887.3	3,018.7	5,240.0	1,443.5	1,716.3	14.5
Pemex-Petroquímica	925.6	1,412.2	2,049.8	2,462.1	2,426.2	3,365.0	568.6	945.1	60.0
Corporativo de PEMEX	227.2	439.3	560.0	205.6	716.6	700.0	133.9	246.4	77.2
Fondo para la inversión de PEMEX^{6/}	2,553.9	332.9	472.6	84.9	0.2	-	0.2	-	-100.0
Pemex-Exploración y Producción	1,039.1	2.8	400.6	-	0.2	-	0.2	-	-100.0
Pemex-Refinación	277.5	20.4	40.2	84.9	-	-	-	-	-
Pemex-Gas y Petroquímica Básica	1,026.8	105.8	28.6	-	-	-	-	-	-
Pemex-Petroquímica	210.6	203.9	3.1	-	-	-	-	-	-

^{1/} En flujo de efectivo. No incluye inversiones financieras. No incluye la amortización PIDIREGAS (2007-2008). Para 2009 no incluye el reconocimiento de la deuda PIDIREGAS por 516,864.7 millones de pesos. Para 2012, datos reales al mes de junio.

^{2/} Para inversión física presupuestaria, montos programados en el PEF de 2012.

^{3/} Se refiere a la variación real obtenida con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor para enero-junio de 2012 el deflactor es 1.0387.

^{4/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

^{5/} A partir de 2009 la inversión PIDIREGAS se incorpora a la inversión del Gobierno Federal. En 2007 y 2008 incluye recursos PIDIREGAS por 151,697.7 millones de pesos y 212,520.8 millones de pesos, respectivamente, al tipo de cambio de cierre de cada año.

^{6/} Inversión fuera de presupuesto.

FUENTE: Petróleos Mexicanos.

Asimismo, como parte de los avances de PEMEX, en la instrumentación de la Reforma Energética, se encuentran entre otros, la aprobación de los Contratos Integrales de Servicios para Exploración y Producción.

En este tenor, para el caso específico de Pemex-Exploración y Producción erogó en el primer semestre de 2011, una inversión de 79,624.7 millones de pesos, de los cuales 79,624.5 millones de pesos provienen de inversión presupuestaria y 0.2 millones de pesos del FIEEX. Esta inversión se ha aplicado a los siguientes proyectos:

- Cantarell: Se ejercieron 17,270.5 millones de pesos.
- Programa Estratégico de Gas: Se invirtieron 12,429.1 millones de pesos.
- Ku-Maloob-Zaap: Se erogaron 11,525 millones de pesos.
- Aceite Terciario del Golfo: para acelerar la recuperación de las



reservas de hidrocarburos (2P) y maximizar el valor económico del Paleocanal de Chicontepec. Se invirtieron 7,345.1 millones de pesos.

- Burgos: Se destinaron 7,873.7 millones de pesos.
- Complejo Antonio J. Bermúdez: Se ejercieron 5,292.7 millones de pesos.

Pemex-Refinación realizó inversiones por 8,603.1 millones de pesos, los cuales se destinaron a proyectos como calidad de combustibles, mantenimiento de la capacidad de producción de las seis refinerías y tren energético de la Refinería de Salamanca, entre otros.

Por su parte, Pemex-Gas y Petroquímica Básica realizó inversiones por 1,443.5 millones de pesos, cuya inversión se realizó, entre otros proyectos, a la planta criogénica del Complejo Procesador de Gas Poza Rica, en la rehabilitación de turbocompresores de las criogénicas 1 y 2 del Complejo Procesador de Gas Nuevo Pemex, y en la procura y construcción del sistema de agua contra incendio en este último complejo.

Pemex-Petroquímica, erogó 568.6 millones de pesos, que fue utilizado, entre otros, para la realización del proyecto “modernización y ampliación del tren de aromáticos del Complejo Petroquímico La Cangrejera” – al cual se destinaron 264.1 millones de pesos -, así como en la ampliación y modernización de la cadena de derivados del etano I, del Complejo Petroquímico Morelos.

c. Infraestructura Eléctrica.

En el primer semestre de 2011, la inversión impulsada en la industria eléctrica fue de 21 mil 519 millones de pesos.

Actualmente se encuentran en proceso de construcción 14 centrales de generación con una capacidad conjunta de cuatro gigawatts y una inversión



estimada de 3 mil 840 millones de dólares, entre las que destacan: la Central Hidroeléctrica La Yesca (750 mega watts); Central Ciclo Combinado Agua Prieta II con Campo Solar (406.1 mega watts); Central de Ciclo Combinado Cogeneración Salamanca Fase I (345 mega watts); y la Central Ciclo Combinado Norte II (433 mega watts).

Para impulsar la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) desarrolló conjuntamente con la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía el esquema de “Temporada Abierta”. Mediante este esquema, CFE y 11 empresas privadas participantes situadas en el Istmo de Tehuantepec destinaron conjuntamente, más de 300 millones de dólares para la creación de infraestructura que permitirá transmitir la energía eléctrica generada en los parques eólicos hacia el Sistema Interconectado.

La inversión realizada por la Comisión Federal de Electricidad en la Infraestructura Eléctrica y su situación actual, se muestran gráficamente en las siguientes tablas de datos.

INVERSIÓN IMPULSADA EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, 2007-2012
[Millones de pesos en flujo de efectivo]

Concepto	Datos anuales						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012	Variación % real ^{5/} anual
Total [1+2-1.1.2]^{1/}	32,982.7	42,195.2	39,147.6	49,333.4	55,608.5	62,802.7	21,518.8	18,145.8	-18.8
1. Inversión Física Presupuestaria	27,530.0	30,591.2	34,033.0	32,720.9	35,763.8	25,964.2	11,581.4	10,102.4	-16.0
1.1 Comisión Federal de Electricidad (CFE)	23,145.1	26,733.7	31,701.9	32,720.9	35,763.8	25,964.2	11,581.4	10,102.4	-16.0
1.1.1 Inversión Física	15,603.9	18,232.0	17,644.6	22,093.7	24,562.2	11,555.3	6,109.8	4,317.7	-32.0
1.1.2 Amortización de PIDIREGAS ^{2/}	7,541.2	8,501.7	14,057.3	10,627.2	11,201.6	14,408.9	5,471.6	5,784.7	1.8
1.2 Luz y Fuerza del Centro ^{3/}	4,384.9	3,857.5	2,331.1	-	-	-	-	-	-
1.2.1 Inversión Física	4,384.9	3,857.5	2,331.1	-	-	-	-	-	-
2. Inversión Física de Presupuesto^{4/}	12,993.9	20,105.7	19,171.9	27,239.8	31,046.3	51,247.4	15,409.0	13,828.1	-13.6
2.1 PIDIREGAS de la Comisión Federal de Electricidad	12,993.9	20,105.7	19,171.9	27,239.8	31,046.3	51,247.4	15,409.0	13,828.1	-13.6

^{1/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

^{2/} Incluye pagos de BLT's por sus siglas en inglés *Building-Leasing-Transfer*, se refieren a Construcción-Arrendamiento-Transferencia, un esquema de financiamiento para la ampliación de infraestructura energética con participación privada.

^{3/} Para el caso de Luz y Fuerza del Centro se reportan datos hasta junio de 2009 debido a que en octubre del mismo año se decretó la extinción del Organismo.

^{4/} La inversión financiada se refiere a las obras cuya ejecución se encomienda a empresas de los sectores privado y social, previa licitación pública. Dichas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de la Comisión Federal de Electricidad y cubren el costo de los proyectos durante el periodo de su construcción.

^{5/} Se refiere a la variación real obtenida con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor de junio de 2012 con un valor de 1.0387.

FUENTE: Secretaría de Energía. Comisión Federal de Electricidad.



INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, 2007-2012

Concepto	Datos anuales ^{1/}						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012	Variación % anual
RED ELÉCTRICA (Km)^{2/}	746,299.2	763,398.4	772,331.2	824,062.6	845,208.0	857,513.1	840,022.9	852,196.4	1.4
CFE	712,790.0	729,299.3	737,881.6	748,398.6	758,765.0	768,026.1	753,579.9	762,709.4	1.2
Transmisión	48,565.6	49,004.4	49,249.6	50,137.0	50,302.5	50,954.0	50,242.8	50,566.0	0.6
Subtransmisión	47,918.3	47,283.3	46,849.2	46,900.3	48,453.2	48,300.0	47,049.3	48,243.1	2.5
Distribución	616,306.2	633,011.6	641,782.8	651,361.3	660,009.3	668,772.1	656,287.8	663,900.4	1.2
LFC^{3/}	33,509.1	34,099.1	34,449.6	-	-	-	-	-	-
Transmisión	389.3	389.3	389.3	-	-	-	-	-	-
Subtransmisión	3,148.8	3,151.4	3,151.8	-	-	-	-	-	-
Distribución	29,971.1	30,558.5	30,908.5	-	-	-	-	-	-
Redes de subestaciones de distribución (MVA)^{4/}	59,493.9	60,823.9	63,278.5	48,978.4	50,913.8	50,734.0	49,938.4	51,594.6	3.3
CFE	42,673.3	43,739.6	45,712.4	44,567.4	46,285.8	46,050.0	45,310.4	46,910.6	3.5
LFC ^{3/}	16,820.6	17,084.2	17,566.1	-	-	-	-	-	-
Redes de subestaciones de transformación (MVA)^{5/}	155,534.3	157,660.4	161,223.6	177,695.7	180,259.6	180,511.4	179,430.0	181,335.8	1.1
CFE	141,688.4	143,793.5	147,132.4	154,485.7	156,566.6	156,744.4	155,737.0	156,568.8	0.5
LFC ^{3/}	13,845.9	13,867.0	14,091.2	-	-	-	-	-	-

^{1/} Los valores fueron actualizados con base en el censo realizado por CFE a la infraestructura del Área de Control Central, cuya operación se realiza actualmente bajo la figura de comodato. Para el caso de las líneas de transmisión se realizaron auditorías adicionales por lo que se actualizaron las cifras para 2010 y 2011. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

^{2/} La meta programada para 2012 y los datos anuales de 2010 y 2011 consideran, respectivamente, 89, 487; 75,666 y 86,443 kilómetros de la extinta Luz y Fuerza del Centro, cuya administración recae en el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y que son operados en comodato por CFE.

^{3/} Para el caso de Luz y Fuerza del Centro se reportan datos hasta junio de 2009 debido a que en octubre del mismo año se decretó la extinción del Organismo.

^{4/} La meta programada para 2012 y los datos anuales de 2010 y 2011 consideran, respectivamente, 4,684; 4,411 y 4,628 megavoltios amperes de la extinta Luz y Fuerza del Centro, cuya administración recae en el Servicio de Administración y enajenación de Bienes (SAE) y que son operados en comodato por CFE.

^{5/} La meta programada para 2012 y los datos anuales de 2010 y 2011 consideran, respectivamente, 23,767; 23,210 y 23,693 megavoltios amperes de la extinta Luz y Fuerza del Centro, cuya administración recae en el Servicio de Administración y enajenación de Bienes (SAE) y que son operados en comodato por CFE.

FUENTE: Secretaría de Energía. Comisión Federal de Electricidad.

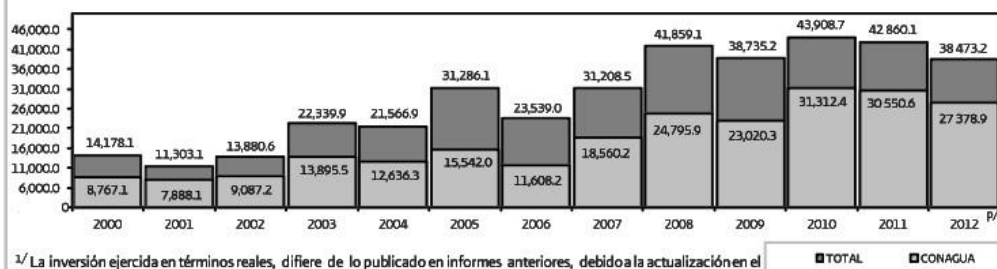
d. Infraestructura Hidráulica.

Para 2011, la inversión autorizada para el desarrollo, conservación y operación de la infraestructura hidráulica asciende a 39 mil 236 millones de pesos. De esta inversión, 27 mil 146 millones de pesos (69.2 por ciento) corresponden a recursos del Gobierno Federal.

La inversión ejercida, en materia de infraestructura hidráulica se muestra en las siguientes graficas:



INVERSIÓN EJERCIDA EN EL SECTOR HIDRÁULICO, 2000-2012
(Millones de pesos a precios de 2012) ^{1/}



^{1/} La inversión ejercida en términos reales, difiere de lo publicado en informes anteriores, debido a la actualización en el cálculo del PIB y de sus deflatores implícitos proporcionados por el INEGI, así como por la actualización del monto de la inversión para 2012.

^{P/} Meta programada. No se incluyen recursos excedentes provenientes de los programas de devolución de derechos y de aprovechamientos, que se reportan al cierre del año.

FUENTE: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional del Agua.

INVERSIÓN EJERCIDA PARA EL DESARROLLO, CONSERVACIÓN Y OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA, 2007-2012
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	Datos anuales						Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012	Var. % real anual ^{1/}
TOTAL ^{2/}	25,119.5	35,826.0	34,465.0	40,773.2	41,410.7	38,473.2	17,906.5	17,566.6	-5.6
Infraestructura de abasto de agua potable, alcantarillado y saneamiento	18,393.2	25,614.5	25,077.0	28,372.3	27,315.1	24,111.1	13,915.0	12,293.0	-14.9
- Gobierno Federal	11,019.4	14,909.4	14,202.3	20,071.2	19,058.2	16,681.1	7,996.3	6,166.8	-25.8
- Gobiernos estatales y municipales	6,180.4	10,414.3	10,349.7	7,616.2	6,774.9	1,730.0	5,918.7	6,126.2	-0.4
- Organismos operadores ^{3/}	1,193.4	290.8	525.0	684.9	1,482.0	5,700.0	n.d.	n.d.	n.a.
Operación y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola	5,983.5	7,469.7	7,181.4	8,863.9	9,520.1	10,288.6	2,873.4	4,037.3	35.3
- Gobierno Federal	3,176.8	3,815.0	4,133.6	5,468.2	5,883.8	6,624.3	1,495.3	2,829.7	82.2
- Gobiernos estatales y municipales	599.5	861.2	540.0	423.1	456.0	341.4	549.1	376.9	-33.9
- Usuarios	2,207.2	2,793.5	2,507.8	2,972.6	3,180.3	3,322.9	829.0	830.7	-3.5
Obras de protección para la prevención y protección contra inundaciones ^{4/}	742.8	2,741.7	2,206.6	3,537.0	4,575.5	4,073.5	1,118.1	1,236.3	6.5
- Gobierno Federal ^{5/}	742.8	2,497.7	2,146.6	3,537.0	4,575.5	4,073.5	1,118.1	1,236.3	6.5
- Gobiernos estatales y municipales ^{6/}	n.d.	244.0	60.0						

^{1/} La variación real se calculó con el deflactor 1.0387 del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

^{2/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

^{3/} A partir de 2011, la inversión en infraestructura de abasto de agua potable, alcantarillado y saneamiento no contempla la participación de organismos operadores.

^{4/} Este programa no contempla coparticipación de los usuarios.

^{5/} A partir de 2008 se reportan otras acciones de Manejo y Control del Sistema Hidrológico.

^{6/} A partir de 2010, la inversión en obras de protección es exclusivamente Federal, por lo que ya no se contempla la participación Estatal y Municipal.

n. d. No disponible.

n.a. No aplica.

FUENTE: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional del Agua.

III. Situación actual de Contratos Públicos.

A pesar de las cifras y avances que se tienen en cuanto a la inversión realizada por el Gobierno Federal en los Proyectos de Infraestructura, al amparo del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012; la realidad es que lejos de

cumplir con el cumulo de proyectos que planteó dicho programa, algunas de las obras no fueron construidas - porque no se tenían los proyectos ejecutivos - o se vieron interrumpidas, por diversas razones, como son entre otras, (i) porque no se tenían todas las liberaciones de vía, (ii) por retrasos en la entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación, (iii) con motivo de las afectaciones derivadas de las crisis económica-financieras de los mercados nacionales e internacionales.

Lo anterior, sin omitir que algunos de los proyectos que fueron adjudicados y se encuentran en desarrollo, se ventilan al amparo de mecanismos novedosos, los cuales no tienen una regulación adecuada en nuestro marco jurídico, lo que traerá consigo diversas problemáticas respecto de la interpretación y aplicación de los instrumentos jurídicos de donde se originaron.

En este tenor, algunas de las Obras Públicas que actualmente se encuentran en ejecución han visto modificados los términos y condiciones que sirvieron de base al instrumento jurídico del cual derivan; modificándose, entre otros aspectos, el monto y/o plazo de ejecución pactados por las partes, afectando la continuidad de los trabajos y en casos extremos han culminado en la paralización de la obra.

Es por lo anterior, que con el fin de ilustrar con mayor claridad la magnitud de los problemas que se presentan en las Obras Públicas ejecutadas en nuestro país, nos permitimos exponer algunos ejemplos de las obras más representativas, en diversos sectores, al tenor de lo siguiente:

a. Túnel Emisor Oriente (CONAGUA).

El monto de inversión de esta obra es de 14,230 mil millones de pesos, recursos provenientes del programa K000- Proyectos de Inversión, Programa Especial de Gobierno Federal, Recursos del Programa de Estímulos Fiscales (PEF) y del Fideicomiso 1928, creado para apoyar el Proyecto de Saneamiento



del Valle de México.

La edificación del Túnel Emisor Oriente se asignó a las empresas Constructora Mexicana de Infraestructura Subterránea (COMISSA), compuesta por Carso Infraestructura y Construcciones S. A. de C.V. (Cicsa), Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Construcciones y Trituraciones, Constructora Estrella y Lombardo Construcciones, mediante la formalización en un Contrato de Obra Pública Mixto Sobre la Base de Precios Unitarios, Precio Alzado y Tiempo Determinado.

El Túnel Emisor Oriente (TEO) es implementado como una la solución de los problemas de la falta de capacidad del drenaje y saneamiento de las aguas residuales del Valle de México, tiene como finalidad aportar grandes beneficios adicionales en el cuidado del medio ambiente, la salud, la creación de empleos, uso eficiente y reusó del agua en actividades agrícolas y consecuentemente detonar el desarrollo social y económico de la población urbana y las comunidades rurales.

El contrato establece que la construcción de los 62 kilómetros de túnel requerirá la construcción de 24 lumbreras con profundidades de entre 30 y 150 metros, cuatro de estas tendrán un diámetro de 16 metros y las restantes un diámetro de 12 metros. Dichas obras se realizan bajo el esquema de obra pública mixta sobre la base de precios unitarios, precio alzado y tiempo determinado y la ingeniería básica estuvo cargo de la empresa CFE.





Este proyecto, para su adecuada operación, se integra por las siguientes infraestructuras:

- Planta de bombeo La Caldera.

Para que opere correctamente el Túnel Río de La Compañía es indispensable la planta de bombeo La Caldera, la cual recibe el agua de este Túnel y la eleva a más de 30 m para enviarla a un tramo del canal que no presenta riesgo de falla en sus bordos, desde donde es conducida por gravedad hasta el ex Lago de Texcoco.

El Túnel y la PB La Caldera sustituyen el tramo de canal entre la autopista México-Puebla y la carretera Federal a Puebla. La planta de Bombeo La Caldera, considerada la más grande del Valle de México

al tener la capacidad de desalo de hasta 40 m³/s en época de lluvias y hasta 8 m³/s en estiaje, se compone de una Lumbrera de Rejillas, que corresponde a la Lumbrera 4 del Túnel Río de La Compañía, y de dos cárcamos de bombeo de 20m³/s cada uno.

Para elevar el agua y devolverla al tramo del canal que no presenta fallas en sus bordes, la planta utiliza 24 bombas: 16 equipos con capacidad de dos m³/s y 8 bombas para desalojar un m³/s.

La planta de bombeo se construyó con 814.6 MDP del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

- Planta de bombeo El Caracol.

Como complemento de las obras del primer tramo del Túnel Emisor Oriente (TEO), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) construye en el municipio de Ecatepec, Estado de México, la planta de Bombeo El Caracol, la cual permitirá derivar un volumen de hasta 40 metros cúbicos por segundo desde la Lumbrera 5 del túnel, al Gran Canal del Desagüe.

El arranque de operaciones del primer tramo de 10.2 kilómetros del TEO previsto para el segundo semestre de 2012, requiere la operación de la planta de bombeo El Caracol, para elevar las aguas residuales y de lluvia conducidas por dicho túnel hasta una altura de 50 metros y transferirlas al Gran Canal de Desagüe y que fluyan por gravedad a través del cauce.

Las obras subterráneas de la planta El Caracol constan de una lumbrera de rejillas y dos cárcamos de bombeo, además de un túnel de interconexión de la lumbrera 5 del Túnel Emisor Oriente a la lumbrera



de rejillas; también está en construcción la obra de interconexión entre la lumbrera de rejillas y los dos cárcamos de bombeo.

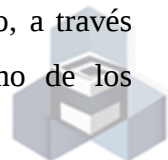
A su vez, las obras superficiales consisten en un muro de amortiguamiento, mamparas y tanques de carga y descarga, edificación de instalaciones complementarias y del sistema de control. Así también, equipamiento de los dos cárcamos de bombeo con 20 bombas, construcción de 20 sistemas de descarga, así como instalación de dos rejillas automáticas y cuatro compuertas.

– Planta de bombeo Casa Colorada Profunda.

La Planta de Bombeo (PB) Casa Colorada Profunda se localiza en el límite de la zona federal del ex-lago de Texcoco, en la confluencia del Dren General del Valle y el Río de los Remedios, un sitio estratégico para el manejo del drenaje en el punto más bajo de la Zona Metropolitana del Valle de México; el sitio en el que se concentran los escurrimientos de las lluvias torrenciales de todo el valle.

Su función principal es reducir el riesgo de inundaciones mediante el bombeo de las excedencias de los drenajes superficial y profundo que se concentran durante las horas más intensas de lluvia y que deben ser enviadas a regulación en la laguna "Casa Colorada", al ampliar en 40 metros cúbicos (m³/s) la capacidad de regulación del Sistema de Drenaje de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La PB Casa Colorada Profunda es una planta de emergencias que operará solamente en condiciones de saturación de los cauces principales del drenaje de la zona metropolitana del valle de México, la cual recibirá agua tanto del Sistema de Drenaje Profundo, a través del Túnel Interceptor Río de los Remedios (TIRR), como de los



cauces superficiales del Dren General del Valle y Río de los Remedios.

El TIRR, construido en 2006, interconectará los túneles que forman el sistema de interceptores profundos de la ciudad de México con el Túnel Emisor Oriente (TEO) y la PB Casa Colorada Profunda y recibirá, además, agua de los cauces superficiales Río de los Remedios y Dren General del Valle, así como del alcantarillado de la Delegación Gustavo A Madero y de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl.

– Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Atotonilco.

La planta de tratamiento de aguas residuales más grande del país, se construye en el municipio de Atotonilco de Tula, Hidalgo. Tendrá capacidad para tratar 23 metros cúbicos por segundo durante el estiaje (mediante proceso convencional) y un módulo adicional (mediante proceso físico-químico) para tratar 12 metros cúbicos por segundo en época de lluvias.

Esta obra será de gran beneficio para los hidalguenses, ya que mejorará las condiciones sanitarias de la población y permitirá utilizar agua tratada en la agricultura (conservando los nutrientes de las aguas residuales pero eliminando los contaminantes), además de facilitar la tecnificación de los sistemas de riego y la producción de cultivos de mayor valor agregado. La localización de esta planta obedece a que las aguas negras del Valle de México descargan en el municipio de Atotonilco de Tula, donde también comienzan los distritos de riego de la región, por lo que será posible el aprovechamiento de las aguas tratadas que actualmente son utilizadas en la agricultura sin ningún proceso de limpieza.

El agua tratada tendrá dos destinos: el Canal Salto Tlamaco para



riego agrícola y el Río El Salto de cuyo cauce se derivan algunos canales de riego, en particular el Canal Viejo Requena, que descarga sus gastos excedentes en la presa Endhó. Con el procesamiento de las aguas sucias se beneficiará a 700 mil personas del Valle del Mezquital, de las cuales 300 mil habitan en zonas de riego. Además, durante la construcción se generarán 8, 880 empleos directos y 7, 820 indirectos.

Problemática.

- La falta de liquidez financiera al proyecto, ante la falta de pago de estimaciones.
- La incorrecta y/o ausencia toma de decisiones técnicas, por parte de la contratante.
- La concurrencia de diversos criterios para la toma de decisiones, por parte de los residentes de obra, empresas supervisoras y la CONAGUA.
- Poca comunicación entre los interlocutores.
- Contrato con inconsistencias en su clausulado.

b. Presa El Realito (CONAGUA).

Para la ejecución de este proyecto, el Gobierno Federal invirtió un monto aproximado de 860 Millones de pesos.

Este proyecto, fue adjudicado a las empresas Constructora de Infraestructura Latinoamericana, S.A de C.V, CARSO Infraestructura y Construcción, S.A.B de C.V, Desarrollo y Construcciones Urbanas, S.A de C.V, Pavimentaciones, Caminos y Compactaciones, S.A de C.V. Construcciones Zugusa, S.A de C.V y Tecnología y Sistemas, S.A, formalizaron el Contrato Mixto de Obra Pública a base de Precios Unitarios, Precio Alzado y tiempo determinado.



La presa “El Realito” beneficiara a los gobiernos de los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí y tiene como propósito de abatir la escasez del agua para consumo humano en varios de los municipios de ambos estados.



Vías de acceso al sitio en el que se desarrollará la obra

Es por ello, que para garantizar el suministro futuro de agua en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí, se construye La Presa y el Acueducto “El Realito”, los cuales permitirán dotar hasta dos mil litros de agua por segundo a ambos estados, beneficiando a más de un millón 400 mil habitantes.

Con esta obra de capacitación y la de los acueductos en una primera etapa se suministrará agua potable a la ciudad de San Luis Potosí y su zona conurbada (1,000 lps), y en una segunda a las ciudades de Celaya y San Miguel de Allende en el estado de Guanajuato, en beneficio de 1.45 millones de habitantes de los estados.

El sitio donde se construye la presa de almacenamiento “El Realito” se



ubica sobre el río Santa María a la altura de la comunidad de El Realito. La conducción contempla la construcción de un tramo común que alojará dos acueductos en sus primeros 34.4 km, tres estaciones de bombeo y un tanque de cambio de régimen, la planta potabilizadora se ubicará al final de este primer tramo y de ella saldrán los acueductos a San Luis Potosí, con una longitud de 89.5 km hasta los tanques de entrega y su distribución en la Ciudad de Celaya, que tendrá una longitud total de 137.0 Km.

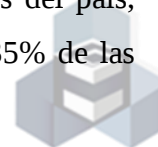


Problemática.

- La falta de liquidez financiera al proyecto, ante la falta de pago.
- La falta de reconocimiento de conceptos de trabajo no previstos, ejecutados por la contratista.
- La falta de toma de decisiones técnicas, por parte de la contratante.

c. Plan Hídrico Integral en Tabasco (CONAGUA).

En el estado de Tabasco, una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, se encuentran los dos ríos más importantes y caudalosos del país, que son el Grijalva y Usumacinta; cuyos afluentes representan el 35% de las



corrientes fluviales del país.

En la planicie de los ríos Grijalva y Usumacinta se ubica el asentamiento humano más importante de la Entidad, la Zona Metropolitana de Villahermosa (ZMV), misma que resulta de importancia, no sólo porque ahí se ubica la capital del Estado, sino también por su actividad económica.

La ZMV es muy propensa a grandes inundaciones ya que se encuentra ubicada en promedio a 10 metros sobre el nivel del mar (msnm), y en ella confluyen los caudales de los ríos Grijalva, de La Sierra y Usumacinta.

En este tenor, el 2 de octubre de 2008, la Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación mediante opinión técnica de la Comisión Nacional del Agua la Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas en presencia de lluvias severas en siete municipios, durante el periodo del 21 al 29 de septiembre de 2008; y por la ocurrencia de lluvias atípicas el 24 y 26 de septiembre de 2008, en un municipio del estado de Tabasco, a fin de conjuntar los recursos para realizar obras y acciones dentro del Programa Integral para la Construcción y Rehabilitación de la Infraestructura Hidráulica de Protección de Áreas Productivas y Centros de Población en la Cuenca del Río Grijalva en el Estado de Tabasco, para con ello controlar los escurrimientos pluviales y mejorar las condiciones de seguridad para la población de Villahermosa.

El PHIT cuenta con recursos 100% federales asignados durante su periodo de ejecución por 9 mil 377 millones de pesos, el PHIT se integra por las siguientes etapas:

- a) Plan de Acciones Urgentes PAU (Noviembre de 2007 a diciembre de 2008).
- b) Plan de Acción Inmediata PAI (Enero de 2009 a diciembre de 2010).



- c) Estudio de acciones de mediano y largo plazo (Enero de 2011 a diciembre de 2012).



Para los efectos de la revisión del Programa Integral para la Construcción y Rehabilitación de la Infraestructura Hidráulica de Protección de Áreas Productivas y Centros de Población en la Cuenca del Río Grijalva, en el Estado de Tabasco, se consideraron para su revisión 10 contratos de obra pública con un importe total de \$462, 104,216.28, sin IVA.

Entre las acciones implementadas por este Plan, se encuentran la construcción de una estructura de control en el río Carrizal y la reparación y rehabilitación de la infraestructura existente que, en este caso, son: 51 bordos caídos, de los cuales 15 son prioritarios; algunas de las cuales se mencionan a continuación:



ACCIONES Y OBRAS	IMPORT E MDP
Obras multianuales 2010 – 2011 • Cierre de la cortina sobre el Río Carrizal. • Estructura de Control Margen Derecha del Río Carrizal. • Escotadura y puente vehicular Sabanilla. • Alcantarillas Margen izquierda del Río Bajo Grijalva. • Cauce de Alivio y bordos Zapotes- Don Julián. • 8 Obras Adicionales.	892.61
Construcción de estructura vertedora laguna los Zapotes - laguna Don Julián (Zapotes 3)	180.00
Construcción del puente vehicular de la carretera Villahermosa- Escarcega, en el cruce del cauce de alivio Zapotes Don Julián. Obra que ejecutara SCT con recursos propios	600.00
Construcción de tramo de muro de protección contra inundaciones y obras complementarias en la ciudad de Balancán , estado de Tabasco	60.00
Terminaciones de muros en ventanas existentes en los malecones Lic. Carlos A. Madrazo e Ing. Leandro Roviroza Wade, municipio de Centro, estado de Tabasco.	13.00
Terminación de muros y bordos en ventanas existentes en las obras de protección de la Ranchería Ixtacomitan, municipio de Centro, estado de Tabasco.	11.00
Supervisión de obras	8.00
Estudios y Proyectos Ejecutivos	115.43
Convenios con instituciones educativas y de investigación	120.00
Indemnizaciones a propietarios de terrenos ocupados por la construcción de infraestructura	176.46
Reubicación de tuberías en el Río Samaria	1000.00
TOTAL PHIT	1576.5
GRAN TOTAL (PHIT + SCT + PEMEX)	3176.5

Problemática.

- La falta de recursos económicos por falta de pago de estimaciones.
- Falta de decisión por parte de los representantes de la contratante.
- Contante rotación de responsables de obra.
- Poca preparación de los residentes de obra de los supervisores.
- Proyecto mal planeado.
- Contrato con inconsistencias en su clausulado.



d. Acueducto Falcón-Matamoros en Tamaulipas (CONAGUA).

Con un costo estimado de 6 mil 500 millones de pesos, se dio inicio a este proyecto, tomando en consideración que el mismo sería financiado por el Gobierno Federal - **CONAGUA** - y el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), ello mediante el desarrollo de un Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).

La presa y embalse internacional Falcón se ubica 64 km al sureste de Nuevo Laredo, en la frontera con EEUU, y su administración está a cargo de los Gobiernos de EEUU y México a través de la Comisión Internacional de Límites de Aguas (CILA).

El acueducto Falcón-Matamoros abarcará más de 264 km y suministrará agua potable a las norteñas ciudades de Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros por los próximos 30 años. La instalación también entregará agua para riego, de acuerdo con un documento del proyecto provisto por el gobierno del estado de Tamaulipas.



El agua se suministrará desde la presa Falcón vía Río Grande y el objetivo es resolver la grave escasez de agua en Tamaulipas, que tiene uno de los más bajos niveles de agua por habitante en México, beneficiando a las siguientes ciudades:

N°	CIUDAD	POBLACION	VOLUMEN ENTREGADO (Mm3)	PARTICIPACION (%)	
				POBLACION	VOLUMEN
1	Nueva Cd. Guerrero	3,861	756,864	0.3%	0.5%
2	Mier	6,539	1'261,440	0.5%	0.9%
3	Miguel Alemán	24,020	4'730,400	2.0%	3.3%
4	Camargo	17,587	2'585,952	1.4%	1.8%
5	Díaz Ordaz	15,028	3'342,816	1.2%	2.3%
6	Reynosa	526,888	58'846,176	43.0%	40.8%
7	Río Bravo	106,842	9'460,800	8.7%	6.6%
8	Valle Hermoso	62,193	13'875,840	5.1%	9.6%
9	Matamoros	462,157	49'196,160	37.7%	34.2%
TOTAL		1'225,115	144'056,448	100.0%	100.0%

Problemática.

- Suspensión del Proyecto.
- Falta de recursos financieros.
- Problemas relacionados con las disponibilidades de agua.

e. Túnel Sumergido Coatzacoalcos (Gobierno del Estado de Veracruz).

El Gobierno del Estado Veracruz, FINFRA y el Municipio de Coatzacoalcos, lleva a cabo esta obra.

El monto de inversión es de 2,053.50 millones cincuenta y tres mil de pesos, recursos provenientes del programa Aportación del Gobierno del Estado, Capital de Riesgo COTUCO, Aportación FINFRA, Crédito y Puente del Fideicomiso 1928, creado para apoyar el Proyecto de Concesión, del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos.

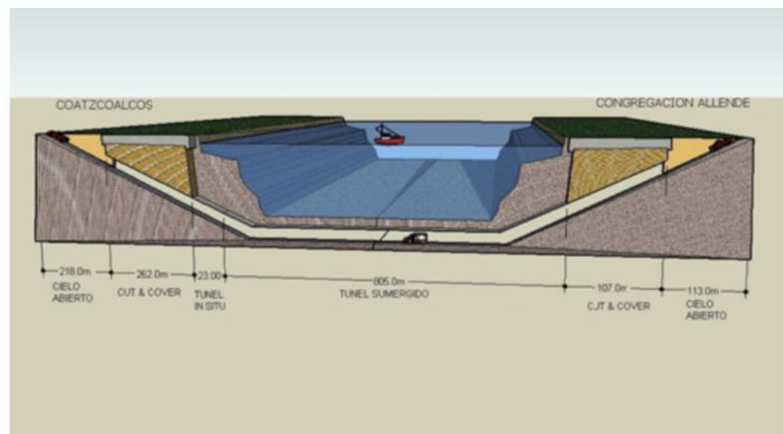


Este es un contrato que otorgó el Gobierno del Estado libre y Soberano de Veracruz , la Concesionaria, mediante el cual el Gobierno del Estado le cede el 100% (cien por ciento) de los derechos de cobro derivados del peaje generado con motivo de la explotación del Puente Coatzacoalcos I, que correspondan al Gobierno del Estado, sin deducción alguna y durante la vigencia de la concesión del mismo, como inversión complementaria para dar viabilidad a la construcción, operación, explotación, mantenimiento y conservación del Túnel Sumergido; y establece la obligación a cargo del Concesionario de aportar al Fideicomiso Público hasta el 30% (treinta por ciento) de dichos ingresos para cubrir los gastos de operación y mantenimiento del Puente Coatzacoalcos I.

El consorcio se encuentra conformado por las mexicanas Obras Portuarias de Coatzacoalcos OPC y Consorcio Caabsa Constructora y por la española Fomento de Construcciones y Contratas FCC, quienes operarán el túnel por cerca de 30 años.

Banco Santander ayudará a financiar el proyecto, mientras que técnicos holandeses expertos están a cargo de supervisar las obras.

La obra consiste en la ejecución del proyecto y la construcción de una vía de comunicación entre la ciudad de Coatzacoalcos y la congregación de Allende, pasando bajo el río que las separa.



La vía tiene 2,280 ml y cuatro carriles de circulación, dos por cada sentido, de 3.50 m de ancho en los tramos descubiertos y de 3.75 m en el tramo de túnel sumergido. En ambos casos se dispone de un arcén y/o acera de 1.00 m.

De los 2,280 ml de desarrollo del proyecto, 1,125 se planean con solución en túnel distribuidos de la manera siguiente: 690 ml de túnel sumergido y 435 ml mediante sistema "cut and cover" de los que 200 ml se encuentran del lado Oeste o Coatzacoalcos y 235 ml en el lado Allende. A ambas zonas se accede mediante tramos de transición o rampas, con un desarrollo de 180 ml en el lado Oeste y 155 ml en el lado Este.

El túnel sumergido, es de concreto armado y pos-tensado longitudinalmente.

La sección transversal es de 25.10 m de ancho por 9.20 m de alto, con dos espacios libres interiores de 9.50 m x 5.50 m y una galería de servicios central de 1.40 m x 6.46 m libres preparada para alojar las instalaciones específicas para explotación y control del túnel, así como servir de evacuación en caso de emergencia.

El apoyo del túnel sumergido en su parte central más profunda se efectúa aproximadamente a la cota -30 m por debajo del nivel medio del agua, lo que representa del orden de algo más de 15 m por debajo de la línea batimétrica más profunda obtenida en el punto de ubicación.

La sección en "cut and cover" se soluciona mediante la ejecución previa de muros pantalla de 1.00 m de espesor y hasta 30 m de profundidad, al objeto de permitir la excavación posterior para poder montar una sección de concreto armado a base de losa superior, apoyada en ménsulas ancladas a los muros pantalla, y una losa inferior anclada directamente en las pantallas citadas, manteniendo los mismos espacios libres que los tenidos en la zona de túnel sumergido. A lo largo del trazado resuelto con este sistema se mantendrá



también la galería de servicios y evacuación comprendida entre los edificios de control.

Complementan el proyecto dos edificios situados a ambos lados del túnel sumergido, donde se alojarán y centralizarán las instalaciones electro-mecánicas.

Se integran en el proyecto todas las instalaciones precisas para la adecuada explotación y control de la obra, como son la red de alumbrado, el sistema de ventilación, el sistema de detección de monóxido de carbono, el sistema S.O.S., el sistema de detección de incendios, la señalización variable, el circuito cerrado de TV, la señalización, la megafonía, etc.

Problemática.

- Cuestionamientos respecto del financiamiento.
- Incumplimiento a la normatividad aplicable.
- Cuestionamientos respecto del actuar de la empresa supervisora.
- Pagos en exceso.
- Falta de continuidad en los trabajos.

f. Autopista Durango-Mazatlán (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

Este proyecto es considerado como la obra más importante del sexenio del C. Presidente de la República, para el cual se llevó a cabo una inversión mayor a los 20 mil MDP procedentes de recursos públicos (PEF), del aprovechamiento de activos del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y del Fideicomiso Durango-Mazatlán (FIDUMA).

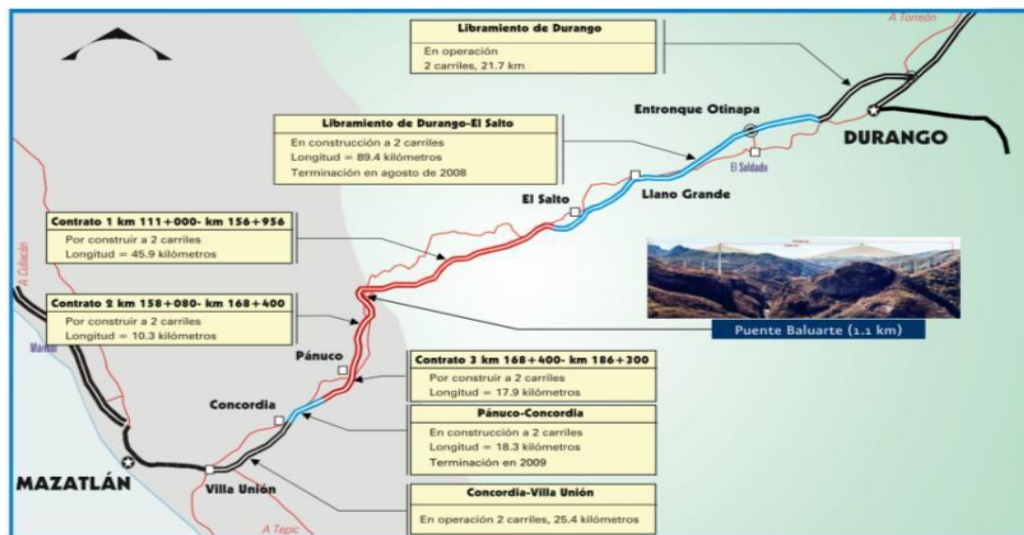
Esta obra pública fue adjudicada por conducto del Centro SCT Durango al consorcio formado por las empresas Omega Corp, S.A. de C.V., Concesiones



Aldesem, S.A. de C.V., y Aldesa Construcciones, S.A.

Los tres tramos que se licitaron, en el cual se detalla que del kilómetro 111 al 156+956 ubicado en Durango, se adjudicó la construcción a la empresa Omega Corp, que presentó una oferta de tres mil 971 millones 134 mil 894.18 pesos; del kilómetro 158+080 al 168+400, situado en Sinaloa, corresponde a Tradeco Industrial, cuya oferta fue de dos mil 056 millones 689 mil 291.02 y del kilómetro 168+400 al 186+300, en la misma entidad, corresponderá a FCC Construcción y La Peninsular, con dos mil 190 millones 727 mil 803.71 pesos.

El plan consiste en la construcción de una carretera de altas especificaciones con una longitud de 230 kilómetros, a fin de agilizar la comunicación entre los estados de Durango y Sinaloa.



La autopista cuenta con 61 túneles y 115 estructuras entre pasos, puentes y viaductos, con lo que se planea reducir la distancia y el tiempo de recorrido.

De acuerdo con la SCT, la antigua carretera de Durango a Mazatlán implica realizar un recorrido de 305 kilómetros en un tiempo de seis horas, para automóviles, y de 10 a 12 horas para camiones de carga, debido a la topografía

del lugar.

Con la nueva autopista se reducirá el camino 75 kilómetros, así como los tiempos de viaje a 2.5 y cuatro horas para automóviles y camiones de carga, respectivamente.

El titular de la SCT dijo que esta obra “completa la modernización del eje carretero troncal que atraviesa la Sierra Madre Occidental y cinco estados del norte del país, desde el Océano Pacífico hasta Matamoros, en el Golfo de México”.

Además, reiteró el compromiso del gobierno federal para concluir las carreteras de Sonoyta a San Luis Colorado, de La Paz a Cabo San Lucas, de Atlacomulco a Palmillas, de Guadalajara a Colima, de Nuevo Necaxa a Ávila Camacho, de Campeche a Mérida, de Perote a Jalapa, por mencionar algunas importantes.

La obra tiene un costo estimado de 5 mil 200 millones de pesos y se tiene de plazo para su ejecución al mes de octubre con una fecha probable de inauguración en noviembre de 2012.

Se destaca de igual manera que a lo largo de la súper carretera, se proyecta la colocación de tres o cuatro paraderos (uno de ellos justo en el puente El Baluarte) a fin de que los usuarios tengan la oportunidad de disfrutar del paisaje que la Sierra Madre ofrece de manera natural.

Dentro de los puentes que componen este proyecto, se encuentra el siguiente:

Puente “Baluarte Bicentenario”

Es una obra de mil 124 metros de longitud, 403 metros de profundidad y 520

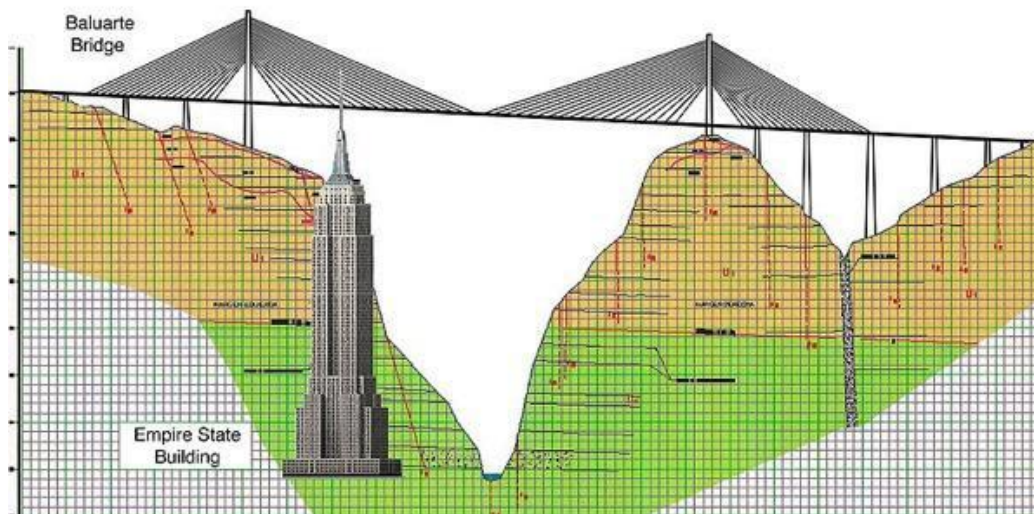


metros de claro a claro.

Tiene la cañada más profunda del mundo y para darse una idea, debajo de este puente se pueden colocar perfectamente apiladas dos torres Eiffel.

Su nombre oficial ha sido asignado como “Puente Baluarte Bicentenario”, financiado por el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) junto con Fideicomiso Durango-Mazatlán (Fiduma), mediante un presupuesto cercano a los 146 millones de dólares.

La longitud es de 1.124 metros que posee el Puente Baluarte forma parte esencial de la carretera Mazatlán-Durango, que une la ciudad costera de Mazatlán con Victoria de Durango, la capital y ciudad más grande del estado mexicano de Durango. Con un costo de ejecución de 1,4 mil millones de dólares, esta carretera remplazará al Espinazo del Diablo construida en 1940.



Problemática.

- Retrasos en la ejecución de los trabajos.
 - La presencia de condiciones geológicas no consideradas inicialmente.
- g. 217 RM CCC El Sauz (Comisión Federal de Electricidad).

Este proyecto forma parte del plan de inversión en materia de infraestructura eléctrica implementado por la CFE.



El proyecto de Rehabilitación y Modernización de El Sauz Paquete 1 se localiza en el municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, y forma parte del programa permanente de rehabilitación y modernización del parque de generación de la CFE, uno de cuyos objetivos es garantizar el suministro de electricidad que requieren las empresas de esa zona del país para realizar sus actividades productivas e incrementar su competitividad.



Esta obra representa una inversión de aproximadamente 448 millones de dólares y formalizándose el contrato de obra pública financiada a precio alzado, adjudicándose a las empresas Cobra Instalaciones y Servicios, S.A., ACS Servicios, Comunicaciones y Energía México, S.A. de C.V., Dragados Industrial, S.A.

En el proceso licitatorio se contó con la participación de 2 consorcios más: Abener Energía S.A./Instalaciones Inabensa, S. A.; Igsa, S.A. de C.V. Tizayuca Cogeneración, S.A. de C. V. / Grupo Industrial Igsa, S.A. de C. V., con este proyecto se contribuye a satisfacer el incremento futuro de la demanda de electricidad en el área occidental del país y permitirá asimismo mejorar la calidad de la energía suministrada, con una operación más sólida y robusta de la central.

La Central El Sauz está conformada por dos (2) paquetes de Ciclo Combinado, estando el paquete uno (1) integrado por tres Turbinas de Gas, tres recuperadores de calor y una Turbina de Vapor. Las Turbinas de Gas existentes y los Recuperadores de Calor se remplazarán por uno o más Turbogeneradores de Gas y Recuperadores de Calor nuevos, los cuales se integrarán con el Turbogenerador de Vapor existente, con el objeto de tener un Ciclo Combinado de mayor eficiencia que el actual. El Turbogenerador de Vapor existente es de un nivel de presión, es decir solo cuenta con una admisión de vapor producido por los Recuperadores de Calor.

El Proyecto consistirá en conformar en Ciclo Combinado la Turbina de Vapor del paquete uno existente con el suministro de uno o dos Turbogeneradores de Gas y sus Generadores de Vapor por Recuperación de Calor (GVRC) asociados; la modernización de los sistemas de control y eléctricos; la interconexión del Paquete 1 con la subestación convencional, la adecuación de la Turbina de Vapor existente para operar con más de un nivel de presión de tal forma que se alcance la máxima eficiencia de acuerdo al arreglo



propuesto por el Licitante, adecuación a la torre de enfriamiento existente para alcanzar el vacío requerido por el ciclo de vapor, así como el suministro de todos los sistemas auxiliares requeridos nuevos y la Rehabilitación-Modernización de los existentes requeridos para que en conjunto proporcionen la Capacidad Neta Garantizada y el Consumo Térmico Unitario Neto Garantizado del Ciclo Combinado.

El Proyecto 217 “RM CCC El Sauz Paquete 1”, se construye en el predio de la central El Sauz localizado en el km 176.5 de la autopista México-Querétaro, correspondiente al municipio de Pedro Escobedo, estado de Querétaro, y ocupa un área de 29 hectáreas.

Problemática.

- Modificaciones a los alcances originales del proyecto.
- La falta de autorización de los conceptos no previstos.

h. Proyecto Hidroeléctrico La Yesca (Comisión Federal de Electricidad).

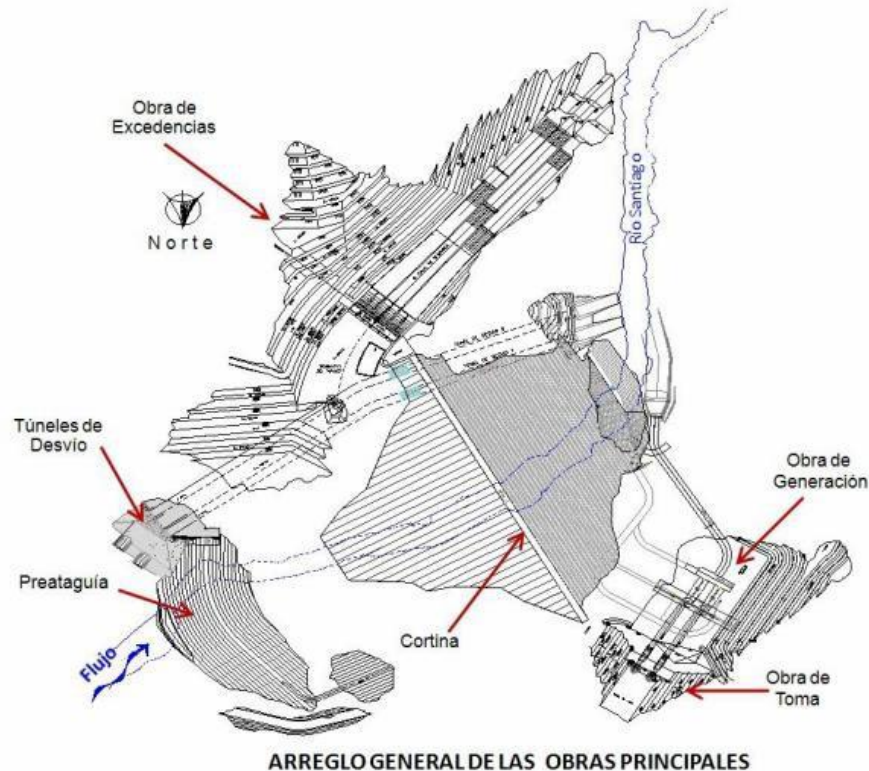
El gobierno Federal, del presidente Felipe Calderón, en coordinación con los gobiernos de Nayarit y Jalisco, en enero del 2008 inició la construcción de la presa La Yesca, la cual forma parte del Proyecto Hidrológico Santiago, en cuyo embalse se han construido ya las presas Aguamilpa, El Cajón y Santa Rosa.

La edificación de la presa La Yesca, se asignó a las empresas de Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V. / Promotora e Inversora ADISA, S.A. de C.V./ La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V. / Constructora de Proyectos Hidroeléctricos, S.A.; mediante la formalización de un Contrato de Obra Pública Financiada Mixto.



El Proyecto Hidroeléctrico La Yesca, forma parte del Sistema Hidrológico del río Santiago, que comprende a 27 proyectos con un potencial hidro-energético de 4,300 MW, del cual sólo se ha desarrollado el 32% mediante la construcción de seis Centrales. El P.H. La Yesca ocupará el segundo lugar en potencia y el tercer lugar en generación dentro del sistema, después de la Central de Aguamilpa-Solidaridad y de El Cajón.

El esquema general del proyecto se describe de la siguiente manera: Obra de contención de tipo enroscamiento con cara de concreto de 208.50 m de altura, medidos desde el desplante del plinto hasta el parapeto; obra de desvío con 2 túneles de sección portal de 14m de alto en la MI; una ataguía aguas arriba de 47m de alto y ataguía aguas abajo de 22m altura; vertedor a cielo abierto con 6 vanos para compuertas en la zona de control localizado en margen izquierda y planta hidroeléctrica subterránea con casa de máquinas en caverna por la MD que aloja 2 unidades turbogeneradoras de 375 MW cada una.



El complejo está localizado sobre el río Santiago, a 105 kilómetros al noroeste de Guadalajara y a 23 kilómetros al noroeste de Hostotipaquillo, Jalisco.

Tendrá una capacidad de generación de 750 mega watts (MW), equivalente al 50% de la demanda de electricidad de la Zona Metropolitana de Guadalajara o a 12.5 millones de focos de 60 watts, y representa una inversión de más de 1,000 millones de dólares.

La cortina de la presa es del tipo enroscamiento y tendrá una altura de 208.5 metros (11.5 metros menos que la Torre Mayor del Distrito Federal) y será la segunda más alta de su tipo a nivel mundial, abundó la CFE a través de un comunicado.

El volumen de roca que se colocará en la cortina es de 25 millones de toneladas, equivalente a 12 veces la pirámide del Sol de Teotihuacán.

Además, la superficie de la cortina, cuya construcción registra a la fecha un avance de 98.5%, es equivalente a 16 campos de futbol colocados uno junto a otro, y la capacidad de almacenamiento de su vaso será de 2,392 millones de metros cúbicos.

La obra de excedencias o vertedor está compuesta por seis compuertas radiales de 12 metros de ancho por 22 de altura, con capacidad de desalojo de un gasto máximo de 15,110 metros cúbicos por segundo, que equivale a 250 veces la dotación de agua potable para la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Durante el momento más intenso de su construcción, que corresponde al periodo actual, el proyecto hidroeléctrico genera alrededor de 5,300 empleos directos y 5,000 indirectos, que benefician principalmente a los pobladores de la región.



La Yesca forma parte del programa de generación con fuentes renovables que desarrolla la CFE, con el objetivo de cumplir la meta fijada por el Ejecutivo federal de que al final de esta administración 25% de la electricidad que se genere en el país sea con fuentes renovables.

La compañía refirió que se solicitó el registro de la planta para la obtención de bonos de carbono.

Estimó que próximamente se otorgará el registro para obtener dichos bonos en los primeros 20 años de la vida útil de la obra.



La Yesca es construida mediante un esquema de Pidiregas y será pagada durante los 30 años posteriores a su conclusión.

Problemática.

- Incremento considerable en el costo del Proyecto.
- Constantes conatos de suspensión del Proyecto.
- Falta de continuidad en la ejecución de los trabajos.
- Cambio de condiciones a las originalmente previstas.



i. Construcción de 8 Centros Penitenciarios (Secretaría de Seguridad Pública).

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se propuso la creación de doce Centros Penitenciarios Federales para instrumentarse a través de un esquema de Contrato de Prestación de Servicios.

Serán contratos de 22 años, 2 para la construcción y 20 para la operación, estos nuevos centros, y serán construidos por: ICA (Sonora y Guanajuato), Prodemex (Michoacán y Durango), GIA (Oaxaca), Arendal (Chiapas), Tradeco (Coahuila) y Homex (Morelos), la asignación fue “directa” bajo la modalidad de contratos de proyectos de prestación de servicios (PPS). Las empresas se harán cargo de la alimentación, mantenimiento, lavandería, equipamiento y tecnología.

Para satisfacer la demanda y mejorar la operación y administración del sistema penitenciario federal, el Gobierno Federal pretende aumentar la capacidad penitenciaria, para hacer frente a la sobrepoblación en los centros penitenciarios estatales y disminuir considerablemente el déficit de espacios existentes para internos por delitos del fuero federal que entre otros beneficios permita recuperar el verdadero sentido de la reinserción social de los sentenciados.

Los instrumentos de planeación del gobierno mexicano definen el papel que desempeñará el sistema penitenciario en el combate a la delincuencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al igual que el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, propone consolidar el propósito de proteger a la sociedad al establecer como objetivo “Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.”



Inicialmente fue considerada la construcción de doce Centros Penitenciarios, para ajustarse finalmente a ocho, que representan una inversión de 32 mil 822 millones de pesos, los cuales forman parte de la estrategia de fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria para estar en condiciones de asumir la custodia de todos los reos vinculados con delitos del fuero federal.

Estos Centros Penitenciarios son construidos en los Estados de Chiapas, Durango, Michoacán, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Morelos y Oaxaca; conforme a los siguientes tipos:

- Tipo 1.- 3 CFRS Varoniles para Procesados de Bajo y Mediano Riesgo.
- Tipo 2.- 3 CFRS Varoniles para Sentenciados de Bajo y Mediano Riesgo.
- Tipo 3.- 2 CFRS Femenil, para Procesadas de Súper Máximo, Mediano y Bajo Riesgo.

A manera de ejemplo, a continuación referimos a algunos de dichos centros penitenciarios:

- Destaca el complejo de Papantla, Veracruz, que contará con un módulo de supermáxima seguridad diseñado para 256 internos que tendrán 23 horas de reclusión y sólo una hora de sol dentro de un régimen de aislamiento total.
- Se tiene previsto que la construcción del centro penitenciario de Chiapas, que operará también mediante CPS, concluya en mayo de 2012; su capacidad será de 2 mil 520 lugares y la inversión es de 4 mil 426 millones de pesos.



- El penal que operará en Morelos (2 mil 528 espacios) requirió una inversión de 4 mil 332 millones de pesos; Durango (2 mil 520) 3 mil 986 millones de pesos; Michoacán (2 mil 520 lugares) 4 mil 51 millones; Sonora (2 mil 520) 3 mil 796 millones; Guanajuato (2 mil 520) 3 mil 749 millones; Oaxaca (2 mil 520) 4 mil 494 millones y Coahuila (2 mil 528) 3 mil 988 millones de pesos.

Problemática.

- El haber formalizado un contrato con diversas deficiencias.
- El establecimiento de figuras no reguladas en la Ley de la materia – Auditor Técnico.
- La obtención inoportuna de financiamientos.

j. Colegio del Aire (Secretaría de la Defensa Nacional).

La Secretaría de la Defensa Nacional elaboró un proyecto para el desarrollo del Colegio del Aire, para lo cual se ha considerado y tomado en cuenta todas las necesidades expuestas, así como las diferentes recomendaciones de expertos en cada una de las áreas que se desarrollarán a lo largo de la ejecución del mismo, todo esto orientado al desarrollo sustentable tanto para la proyección, la ejecución y el uso futuro del inmueble; ello mediante la formalización de un Contrato de Prestación de Servicios.

El predio de la Base Aérea Militar y Colegio del Aire cuenta con un área aproximada de 600 hectáreas y se encuentra ubicado en la ciudad de Zapopan, Jalisco, a un costado de la ciudad de Guadalajara y dentro de la zona conurbada de la misma ciudad.



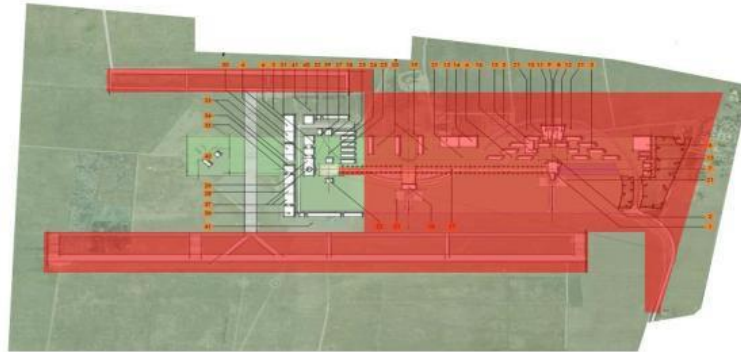


De acuerdo a la dependencia, la sede en cuestión servirá para mantener un “óptimo nivel de competencia” para los pilotos aviadores y especialistas de la Fuerza Aérea Mexicana, quienes realizarán cursos para ampliar sus capacidades educativas, de adiestramiento y operación.

Estas instalaciones, que de acuerdo con la SEDENA pueden servir incluso para la capacitación de fuerzas extranjeras, van a conjuntar un diseño funcional con el cuidado del medio ambiente, y con ello las fuerzas armadas “refrendan su compromiso de seguir fortaleciendo el desarrollo y preparación profesional de sus integrantes”.



Frente de Obra No 1: Colegio del Aire



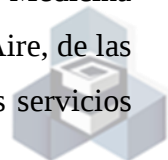
Estrategia de Operación

«NUEVO COLEGIO DEL AIRE»

Se considera que este colegio albergara alrededor de 1500 cadetes de los que al menos la mitad serán pilotos de acuerdo a la distribución actual de los alumnos. Esto es, al menos 750 pilotos por cada generación en un periodo de 20 años o bien 15,000 pilotos en todo el período. Contemplando el costo de oportunidad de prepararlos en los Estados Unidos, por cada generación se tendría un costo anual de 750 millones de dólares (a precios de 1999), lo que resulta muy superior a los 812.5 millones de pesos anuales que contempla el proyecto.

Al evaluar el costo por la preparación de pilotos de aerolíneas comerciales en las academias privadas, nacionales y extranjeras, sin incluir manutención y alojamiento, éste oscila entre los 50 mil dólares en México y 60 mil dólares en el extranjero, por cursos de duración de un año. Considerando una generación de 750 pilotos al año, igualmente el costo es superior al del contrato plurianual del nuevo Colegio de Aire.

El proyecto considera las instalaciones y servicios de la Clínica de Medicina de Aviación y el Hospital de Segundo Nivel del nuevo Colegio del Aire, de las cuales se estima que los beneficios por evitar la subrogación de los servicios



de atención médica, diagnóstico, consulta y hospitalización son del orden de los 37.4 millones de pesos anuales

Problemática.

- Imprecisiones en las especificaciones técnicas de las instalaciones necesarias para la prestación de los servicios.
- Imprecisiones en el rubro correspondiente al financiamiento.

k. Puente Albatros (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

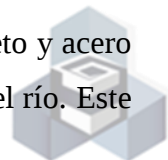
El Puente Albatros requirió una inversión de 684 millones de pesos, que se suman a la inversión en servicios de infraestructura urbana e industrial en la Isla del Cayacal, la cual implicó: el habilitado de áreas ecológicas, la construcción del patio ferroviario, de servicios básicos para instalaciones aduaneras, de vialidades secundarias, patios de uso, drenajes sanitarios y pluviales realizadas tan sólo en la sección Sur del puerto.

El Puente Albatros, que debe su nombre a las aves de ese nombre que se caracterizan por poseer alas de gran envergadura, se encuentra ubicado en el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán. Fue construido con la finalidad de unir la superficie total del recinto portuario y comunicar a dos islas importantes del lugar, la de Enmedio y la de Cayacal, separadas por el canal noroeste del brazo derecho del río Balsas, límite natural de los estados de Guerrero y Michoacán. Asimismo, este puente permite el libre acceso a la autopista Siglo XXI lo que agiliza el tráfico y de igual manera, facilita el libre paso de remolques y buques de la Décima Zona Naval Militar, cuya base está a unos mil metros del puente.





El puente Albatros, cuenta con 13 mil 262 metros de pilas de concreto y acero que se encuentran afianzadas a 13 metros del subsuelo en el lecho del río. Este



puente levadizo mide 2,500 metros de longitud y 16 metros de ancho con cuatro carriles de doble sentido; la apertura en su parte central es de 60 metros, suficiente para permitir el paso de las embarcaciones. Cabe decir que el levantamiento “de las alas” del puente tarda alrededor de tres minutos; mismo tiempo que utiliza para cerrarse, lo que hace que la posición del puente cambie rápidamente.

Problemática.

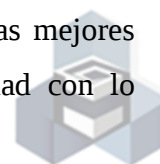
- Pese a que ya fue concluido, actualmente el proyecto es objeto de diversas reclamaciones entre las partes contratantes.
- Mal funcionamiento del puente.
- Demandas Arbitrales

1. Campos Maduros (Región Norte y Sur) PEMEX Exploración y Producción.

Pemex publicó la convocatoria para la licitación de los contratos para los servicios de exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en campos maduros de la Región Norte y de la Región Sur.

Mediante dichos procedimientos, llevó a cabo la formalización de los Contratos Integrales EP -exploración y producción-, con los cuales busca expandir y fortalecer las operaciones de esa Entidad mediante un modelo competitivo, que representa una nueva forma de colaboración entre Pemex y la industria petrolera.

Estos contratos son resultado de la Reforma Energética de 2008, la cual otorgó a Pemex la libertad para diseñar contratos conforme a las mejores prácticas de la industria petrolera internacional, de conformidad con lo



siguiente:

 **PEMEX**
EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

Lógica del nuevo marco legal

CONTRATO INTEGRAL EP
Creando valor para Pemex

La Ley de Pemex nunca buscó mejorar la LOPSRM y la LAASSP

- Es un marco para atender la necesidades específicas de Pemex, refleja las características de la industria petrolera y reconoce el carácter productivo de la empresa
- Todas las contrataciones deben estar alineadas con los objetivos de los proyectos sustantivos y con las estrategias de ejecución

Elementos:

- **Objetivo.** Creación de valor
- **Plan de acción.** Plan de negocio
- **Medios.** Presupuesto, capacidad de ejecución propia y contratos
- **Unidad responsable.** Administrador de proyecto
- **Control de resultados.** Desempeño



Las estrategias, proyectos y contratos deben crear y mantener valor económico para PEP

www.pep.pemex.com

5

Asimismo, Pemex convoca a la industria a complementar sus esfuerzos para la reactivación de campos y desarrollo de proyectos complejos, mediante el diseño de un modelo de contrato con base en términos y mecanismos conocidos y aceptados internacionalmente por la industria petrolera, tal como se muestra a continuación:



**PEP diseñó un modelo de contrato con base en términos y
mecanismos conocidos y aceptados internacionalmente por las
empresas petroleras**

- **Tarifa por barril.** Alinea intereses entre PEP y el contratista vía incentivos a la productividad
- **Porcentaje de recuperación de costos.** Alinea intereses entre PEP y el contratista vía incentivos al control de costos
- **Límites al gasto.** Flujo de efectivo disponible que asegura a PEP flujo no negativo después de impuestos
- **Área de trabajo.** Reducción o extensión en función a los recursos
- **Plazo, fases y monto.** En función del límite económico
- **Obligación mínima de trabajo.** Garantiza inversiones desde la fase de evaluación

Por otra parte, como una parte importe de estos proyectos, diseño un modelo económico, que servirá de base a estos proyectos, de conformidad con las siguientes bases.



El modelo económico funciona como un todo

Es un modelo de negocios cuyos parámetros se determinan caso por caso y están fijos desde la licitación:

Parámetros	
Fundamentales:	✓ Tarifa por producción base
✓ fórmula de flujo de efectivo disponible	✓ Fórmula de precio del crudo
✓ porcentaje de recuperación de gastos	✓ Equivalencia gas-aceite
✓ factores de ajuste a la tarifa	✓ Participación de Pemex
	✓ Plazo y fases
	✓ Obligación mínima de trabajo
	✓ Obligaciones de entrenamiento y desarrollo sustentable

La empresa analiza el proyecto, modela los términos y condiciones, incorpora sus criterios al caso de negocio y cierra el modelo con la tarifa por barril que está dispuesta a ofertar

Remuneración mensual

$$\text{Min} \{(\text{Tarifa} \cdot q [+ \text{RC}]), \text{FED}\}^{(1)}$$

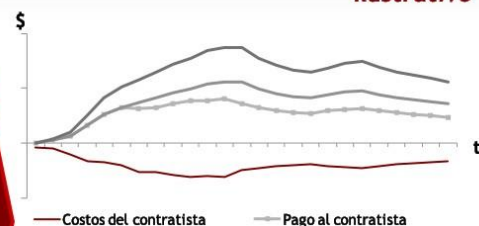
Donde:

Tarifa = tarifa por barril, ofertada en la licitación

q = volumen de hidrocarburos

[RC = monto de los gastos del contratista a ser recuperados, que no han sido pagados]

FED = flujo de efectivo disponible



La tarifa por barril será ofertada por los licitantes

(1) En caso de producción existente la tarifa por barril equivale al 21% de la Tarifa
El pago por manejo de producción exterior corresponde al 10% de la Tarifa



Ilustrativo

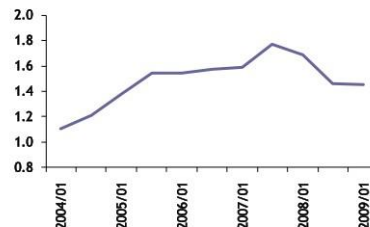
- Se parte de una tarifa base
- Cada seis meses se aplicará un mecanismo de ajuste contra los efectos de la inflación

Índice para ajuste de costos

- 50% Precios productor
- 25% Perforación de pozos de crudo y gas
- 8% Hierro y acero
- 8% Diesel
- 5% Actividades de apoyo a operaciones de crudo y gas
- 4% Maquinaria y equipo para campos de crudo y gas

Los índices empleados son publicados por el *US Bureau of Labor Statistics*

Ajuste promedio semestral



Nota: Este ejemplo no define de manera alguna los índices y periodos de ajuste a emplear en todos y cada uno de los proyectos.

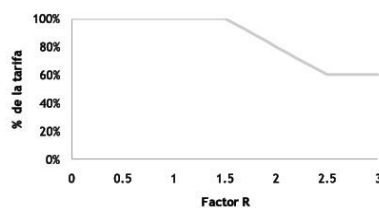
Ilustrativo

Tarifa por barril con una pendiente decreciente continua

- Ajustes a la tarifa por barril con base en la relación entre ingresos acumulados y gastos acumulados
- La tarifa se ajustará de acuerdo con el factor de ajuste de la tarifa (FAT), de acuerdo con lo siguiente:

$$R = \frac{\sum_i remuneraciones}{\sum_i gastos del contratista}$$

Factor R	FAT
0, 1.5	100%
1.5<R<2.5	Interpolación lineal
R>=2.5	60%



Nota: Este ejemplo ilustrativo es resultado de las economías de algunos campos en la Región Sur, no define de manera alguna los parámetros a emplear en todos y cada uno de los proyectos.



Problemática.

- Se ha cuestionado la transparencia y legalidad de los procedimientos de contratación.
- Las Contratos son deficientes.
- Resulta inaplicable la supletoriedad de la Ley a estos contratos.
- Los modelos económicos muestran deficiencias.



CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DE UN CASO PRÁCTICO EL ACUEDUCTO

“EL ZAPOTILLO” CONAGUA

a. Aspectos Generales.

Los Gobiernos de los Estados de Jalisco, Guanajuato y la CONAGUA, han implementado la ejecución de un proyecto para reducir la explotación de las aguas subterráneas en el Valle de León, al intercambiar el uso de las aguas superficiales del Río Verde, mediante la construcción de la Presa el zapotillo y del acueducto correspondiente.

Por cuanto hace a la Presa, es de comentar que su construcción fue adjudicada a las empresas: La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V.; FCC Construcción, S.A.; Grupo Hermes, S.A de C.V.; al amparo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.



10 Presa El Zapotillo

Datos básicos

Presa de almacenamiento:	911 Mm ³
Altura de la cortina:	105 m
Acueducto:	140 km
diámetro:	2,54 m
Altura de bombeo:	500 m

Además de:

- ☐ Planta potabilizadora (3,8 m³/s)
- ☐ Dos plantas de bombeo
- ☐ Tanque de almacenamiento (100 mil m³)
- ☐ Macro-circuito de distribución (43 km) en la ciudad de León, Gto.

Presas

Datos técnicos

Datos Financieros

Cronograma y empresas

Croquis de localización

Altura: 105 m
Embalse: 911 Mm³
El Zapotillo

10 Presa El Zapotillo			Presas	
Fuentes de inversión (en millones, sin I.V.A.)			Presa	Acueducto
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF):		\$ 4 077		
Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura:				\$ 3 319
Inversión privada:				\$ 3 754
* Incluye: presa (2 847 MDP), supervisión (107 MDP) y afectaciones (1 551 MDP) ** Incluye: tenencia de la tierra (666 MDP); línea de alta tensión (324 MDP); y derechos, impuestos, estudios, proyectos, y GEP (521 MDP)	Estado de Guanajuato:	\$ 233		
	Estado de Jalisco:	\$ 195		
	subtotales:	\$ 4 505*		\$ 7 073
	suma:	\$ 11 578		
	Inversión total	\$ 13 089**		
Áreas de oportunidad para el sector privado:				T.I.R.: 13,19%

Por su parte, la construcción del acueducto, fue objeto de una Concesión otorgada a las empresas Abengoa México, S.A. de C.V.; Abeinsa Infraestructuras Medio Ambiente, S.A. Sociedad Unipersonal; Abeinsa, Ingeniería y Construcción Industrial, S.A.; bajo el esquema DBOT (diseño, construcción, operación y transferencia), mediante el la cual una entidad privada recibe una concesión o franquicia del sector público, para diseñar, construir y operar un nuevo elemento de infraestructura para prestar un servicio público - como puede ser una red de abastecimiento de agua -, por un número determinado de años, después de los cuales

la propiedad del bien revierte al Sector Público.

El desarrollo de este proyecto integral contribuirá a la sustentabilidad y recuperación de los acuíferos de la región con los que actualmente se abastecen, los cuales presentan abatimientos de hasta 3 metros por año ya que con el acueducto se llevará el agua almacenada en la presa El Zapotillo lo que beneficiará a 350 mil habitantes de 14 municipios de los Altos de Jalisco, un millón 100 mil habitantes de la ciudad de León, Guanajuato, y a 950 mil de la zona conurbada de Guadalajara.

La infraestructura del acueducto, tendrá en la mayoría de su trayecto- una capacidad máxima de 5.6 metros cúbicos por segundo; de los cuales 3.8 metros cúbicos por segundo de agua en bloque potabilizada serán para el municipio de León, Guanajuato; y el resto para los municipios jaliscienses Cañadas de Obregón, Jalostotitlán, San Miguel el Alto, San Julián, Encarnación de Díaz, San Juan de los Lagos, San Diego de Alejandría, Lagos de Moreno, Unión de San Antonio, Valle de Guadalupe y Villa Hidalgo; mientras que Mexxicacán, Teocaltiche y Yahualica serán abastecidos con acueductos independientes.



b. Antecedentes.

El 1° de septiembre de 2005, el Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT, por conducto de la Comisión Nacional del Agua y los Titulares del Poder Ejecutivo de los Estados de Guanajuato y Jalisco, suscribieron el acuerdo de coordinación para llevar a cabo un programa especial sobre los usos y distribución de las aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del Río Verde; precisando en su cláusula primera lo siguiente:

“(...) La Comisión Nacional del Agua” y “los Estados” acuerdan llevar a cabo un programa especial sobre los usos y distribución de las aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del río verde, con el objeto de lograr el abastecimiento de agua potable a la Ciudad de León, Guanajuato, localidades de los Altos de Jalisco y zona conurbada de Guadalajara, a partir de la construcción y operación de la infraestructura hidráulica en el Río Verde en los sitios: Zapotillo (presa baja 80 m de altura) y arcediano.(...)”

El 16 de octubre de 2007, el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de Guanajuato y Jalisco, suscribieron el convenio de coordinación, que señala en su Cláusula Primera, lo siguiente:

“ (...) La Comisión Nacional del Agua” y “los Estados” acuerdan llevar a cabo un programa especial para los estudios, proyectos, construcción y operación del Sistema Presa El Zapotillo y Acueducto el Zapotillo - Los Altos de Jalisco – León, Guanajuato, con el objeto de lograr el abastecimiento de agua potable a los Municipios de Jalostotitlán, Teocaltiche, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Unión de San Antonio, San Miguel el Alto, San Julián, San Diego de Alejandría, Cañadas de Obregón, Yahualica de González Gallo, Mexxicacán, Valle de Guadalupe, Villa Hidalgo y Encarnación de Díaz, así como a la Ciudad de León, Guanajuato, y a través de la elevación de la cortina de la presa, regular las aguas para la zona conurbada de Guadalajara (...)”



El 16 de marzo de 2010, la CONAGUA, el Estado de Guanajuato, el Municipio de León y el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León Guanajuato (SAPAL), suscribieron un Acuerdo de Entendimiento, mediante el cual, entre otras cosas, confirmaron, ratificaron y comprometieron el interés del Estado de Guanajuato, el municipio de León y SAPAL en participar, en coordinación con dicha Comisión, en el desarrollo del proyecto “Acueducto el Zapotillo -Los Altos de Jalisco- León, Guanajuato”, a través de un proceso de concurso público.

Es de comentar, que en el compromiso tercero de este acuerdo, se convino que el Gobierno del Estado de Guanajuato y SAPAL serían los responsables de realizar el pago de la contraprestación mensual que resulte del concurso público para la prestación del Servicio Hidráulico correspondiente, mediante la formalización de un Contrato de Prestación de Servicios (CPS).

Durante el primer semestre del 2012, la Comisión Nacional del Agua, con fundamento en el artículo 102 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), llevó a cabo el Procedimiento de Contratación para: “Otorgar una concesión por 25 años para la elaboración del proyecto de ingeniería, construcción, equipamiento, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura consistente en el Acueducto el Zapotillo – los Altos de Jalisco – León, Guanajuato y para la prestación del servicio hidráulico, consistente en el suministro de agua en bloque potabilizada al municipio de León en el Estado de Guanajuato y la preparación de los sitios de conexión para los municipios de los Altos de Jalisco en el Estado de Jalisco, que será integrada por la línea de conducción, dos plantas de bombeo, una planta potabilizadora, un tanque regulador en venaderos y un macrocircuito distribuidor con 10 sitios de entrega en la ciudad de León, Guanajuato.

Emitiéndose el fallo correspondiente el día 19 de septiembre de 2011, en la ciudad de Guadalajara, en donde se presentó el dictamen de la evaluación de las proposiciones económicas determinando la Convocante que la agrupación conformada por ABENGOA MÉXICO, S.A. DE C.V.; ABEINSA INFRAESTRUCTURAS MEDIO



AMBIENTE, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL (ANTES BEFESA AGUAS, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL), ABEINSA, INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN INDUSTRIAL, S.A. –quienes con posterioridad constituyeron la empresa "Concesionaria del Acueducto El Zapotillo S.A. de C.V." para llevar a cabo la prestación de los servicios-.

Derivado de lo anterior, el 14 de octubre de 2011, se otorgó a la empresa denominada "Concesionaria del Acueducto El Zapotillo S.A. de C.V." el Título de Concesión No. OCLSP-DAPDS-01-11, por un periodo de 25 años, para la elaboración del PROYECTO DE INGENIERÍA, construcción, equipamiento, operación, conservación y mantenimiento de la INFRAESTRUCTURA consistente en el Acueducto El Zapotillo – Los Altos de Jalisco – León, Guanajuato con una capacidad máxima de 5.6 m³/s; para la prestación del SERVICIO HIDRÁULICO, consistente en el suministro de hasta 3.8 m³/s de agua en bloque potabilizada al MUNICIPIO DE LEÓN y la preparación de los SITIOS DE CONEXIÓN a LOS MUNICIPIOS DE LOS ALTOS DE JALISCO. Así también, en la misma fecha, se formalizó el CPS No SAPAL/PS/005/2011, para la Prestación del Servicio Hidráulico.

c. Problemática ante la Ausencia de un Órgano de Contrataciones Públicas.

En el caso que nos ocupa, de una simple lectura al TÍTULO (ver APÉNDICE I) y al CONTRATO (ver APÉNDICE II), es evidente que en dichos instrumentos jurídicos existen diversas inconsistencias: la indefinición del marco normativo aplicable, la imprecisión del régimen jurídico aplicable a cada documento, la concurrencia de jurisdicciones tanto federales como locales, la inflexibilidad tarifaria, la ausencia de mecanismos para atender las problemáticas derivadas de las variaciones comerciales, económicas y financieras del proyecto, entre otras.

Con motivo de lo anterior, si durante la vigencia del TITULO y/o del CONTRATO se presenten problemáticas relacionadas con la interpretación y/o ejecución de la



infraestructura y la prestación de los servicios, las partes se verán problemática de afrontar procedimientos tortuosos para definir los alcances de dichos instrumentos y para definir algún mecanismos de solución.

Con el objeto de ser más explícito en lo comentado, a continuación exponremos brevemente algunos de los temas que a nuestra consideración deben ser atendidos por las partes, al tenor de lo siguiente:

d. Título de Concesión No. OCLSP-DAPDS-01-11.

De acuerdo las disposiciones normativas contenidas en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), como es el artículo 20 de dicha Ley, así como en los principios que sirvieron de base a la CONAGUA para la elaboración del Proyecto correspondiente al “Acueducto EL ZAPOTILLO-LOS ALTOS DE JALISCO-LEÓN, GUANAJUATO”, el TITULO se debe regular por la Ley de Aguas Nacionales.

Sin embargo, la Cláusula Quinta del TITULO refiere que la legislación aplicable es, entre otras, la LAN, su reglamento y La Ley General De Bienes Nacionales, así como todas las leyes mexicanas, tratados, reglamentos, decretos, normas, reglas decisiones, órdenes, autorizaciones, jurisprudencias y/o competencia en la materia de que se trate y que se encuentre en vigor.

Lo señalado en el párrafo que antecede, se puede interpretar en el sentido de que además de la LAN, es posible aplicar cualquier otra normatividad vigente y aplicable a la construcción de la infraestructura y /o la prestación de los servicios objeto del TITULO, como puede ser entre otras la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Pública, o bien, la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato; lo que permitiría a las partes utilizar las Leyes que a su criterio resultan aplicables y descalificar aquellas que no le convienen, para resolver las controversias que se susciten en el TITULO y/o el CONTRATO. Este aspecto puede repetirse, ya



que lo la vaguedad de la redacción pudiera interpretarse, inclusive , la aplicación de leyes Federales como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y/o la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Por otra parte, de acuerdo con lo señalado por la Cláusula Séptima del TITULO, el CPS constituye un instrumento vinculado a la Concesión, por lo que el incumplimiento de los términos y obligaciones de un instrumento, conlleva el incumplimiento de las obligaciones del otro.

Lo anterior, resulta lógico si tomamos en consideración que los objetos del TITULO –cláusula segunda- y del CONTRATO –cláusula segunda-, los cuales demuestran que el contrato es una extensión de la propia concesión, lo que implica que también ambos instrumentos jurídicos están regulados por la misma normatividad -LAN- y se encuentran sujetos a la misma jurisdicción.

Sin embargo, por la poca definición del régimen jurídico a aplicar, en el caso que nos ocupa, pareciera que es posible aplicar al TITULO y al CONTRATO, cualquier normatividad vigente y aplicable a la construcción de la infraestructura y /o la prestación de los servicios objeto del TITULO, como puede ser entre otras la LAN, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Pública, o bien, la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, tal como se expuso en el punto que antecede.

El TITULO contiene figuras jurídicas que no están reguladas de manera expresa en la LAN –al estar reguladas por otras disposiciones normativas, como es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas-, como son a manera de ejemplo, las siguientes:

- Residente de Obra.
- Gerencia del Proyecto.



- Pruebas y puesta en marcha.
- Bitácora Electrónica.
- Supervisión de Obra.
- Estimaciones.
- Finiquito.
-

Lo anterior, ocasionaría que para el caso de existir controversias respecto de dichas figuras, ya sea en el TITULO y/o el CONTRATO, las partes no cuenten con un marco normativo aplicable específicamente a tales figuras, lo por lo que sería complicado determinar formulas y mecanismos para resolver dichas problemáticas, sobre todo cuando el TITULO se encuentra sujeto de manera expresa a las disposiciones normativas de la Ley de Aguas Nacionales, mientras que el CPS se somete a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato.

e. El Contrato No. SAPAL/PS/005/2011.

De acuerdo con la Cláusula Séptima, segundo párrafo, del TITULO, el CPS deberá ser formalizado por el Concesionarios con el Municipio de León, lo cual resulta lógico si partimos del principio de que dicha concesión trae para el concesionario la obligación de llevar a cabo la construcción de la infraestructura y la prestación de un servicio hidráulico para el Gobierno Federal –a través de la CONAGUA-; por lo que el CPS únicamente implica la prestación del Servicio Hidráulico para el Gobierno del Estado y Municipal.

Sin embargo, el CONTRATO fue formalizado por la CONAGUA, el Gobierno del Estado de Guanajuato y el SAPAL, con la empresa "Concesionaria del Acueducto El Zapotillo S.A. de C.V.”.



Lo anterior implica que este contrato, se encuentra inmerso en dos ámbitos normativos diferentes, el federal para la CONAGUA y el local para el Estado de Guanajuato y el SAPAL, concurriendo la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, así como varias jurisdicciones diferentes, las cuales serán determinadas conforme a la normatividad que se aplique.

En este tenor, cualquier problemática relacionada con la interpretación, ejecución y/o desarrollo del CPS, tendrá en primera instancia que pasar por un procedimiento para que todas las partes involucradas, de común acuerdo, determinen la normatividad aplicable –federal o local– y una vez hecho esto, con base en dicha Ley, la Jurisdicción aplicables; lo que implica una constante incertidumbre de las partes para la resolución de controversias.

Por su parte, la declaración III.8, menciona que el CONTRATO se suscribe con fundamento, entre otros, en el artículo 1, fracción VI de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal (LAASSP), 72, fracción 11 de su Reglamento; 10 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato y 7 del Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles para el Municipio de León, Guanajuato; de una interpretación literal a dichos ordenamientos jurídicos, se desprende que la normatividad aplicable a este instrumento es la normatividad del Estado de Guanajuato.

Aspecto que resulta incongruente con el TITULO, que establece en su Clausula Séptima que el CPS constituye un instrumento vinculado a la Concesión; razón por la cual si el TITULO se regula por la LAN, el CPS, también debe estar regido por la misma normatividad.



Al ser un CPS sus alcances deben estar limitados a la Prestación del Servicio Hidráulico, sin embargo, en diversas de sus cláusulas, como es a manera de ejemplo, la Cláusula Segunda, también se regula el tema de la infraestructura, la cual corresponde únicamente al objeto del TITULO.

De acuerdo con lo anterior, pareciera que en ambos instrumentos jurídicos se regula la infraestructura, lo que abre la posibilidad de que las partes, pretendan aplicar la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, a las problemáticas se presente respecto de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios, aspecto que resulta totalmente incompatible con lo señalado por el artículo 20 de la LAN, 160 y 161 de su Reglamento, los cuales precisan que los trabajos de infraestructura para la prestación de servicios hidráulicos, son regulados por la Ley de Aguas Nacionales.

Pese a que el CONTRATO es un CPS, regulado por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato; contiene figuras jurídicas reguladas por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como es a manera de ejemplo la Bitácora Electrónica. La cual no tiene ningún sentido su inclusión, amén de que no tiene ninguna regla de operación.

f. Inconsistencias entre el TITULO y el CONTRATO, respecto de la normatividad aplicable.

La Prestación del Servicio Hidráulico que nos ocupa, consiste en la elaboración del proyecto de ingeniería, construcción, equipamiento, operación, conservación, mantenimiento de la infraestructura y prestación del servicio –proyecto federal y municipal-, en donde participan el Gobierno Federal -CONAGUA-, el Gobierno del Estado de Guanajuato, el Municipio de León y un particular.



Por lo anterior, el TITULO se regula, entre otras disposiciones, por la LAN -artículo 20-, su Reglamento –artículos 160 y 161-, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico, aplicables a las concesiones que realiza el Gobierno Federal en la prestación de servicios públicos que incluyan obras de infraestructura, en el ámbito federal.

Mientras que el CONTRATO, se regula por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, ya que se trata de un CPS formalizado por el Gobierno del Estado de Guanajuato, para la prestación de un Servicio Público Municipal.

De acuerdo con lo anterior, no debe pasar desapercibido que las partes involucradas sometieron al TITULO y al CONTRATO, a diversos ámbitos normativos y jurisdiccionales -concurren tanto la Ley de Aguas Nacionales, como, la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, y se sometieron a la Jurisdicción que corresponda a la normatividad aplicable-, lo cual es totalmente incompatible con lo señalado por la Cláusula Séptima del TITULO –instrumento que al ser principal-, en donde expresamente se menciona que el CPS es un instrumento vinculado a la Concesión, es decir, que al estar regulado el TITULO por la LAN, el CONTRATO también debe estar regulado por dicha normatividad y, ambos instrumentos, deben estar sometidos a la misma jurisdicción, razón por la cual debe ser corregida esta situación.



CAPÍTULO SEXTO

CREACIÓN DE UN ENTE ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

I. Introducción.

Tal como ha quedado demostrado con los contratos revisados, en México las Contrataciones Públicas representan un gran gasto y se encuentran ligadas al nivel de desarrollo económico que tiene el país, por lo que una política de contratación pública bien aplicada puede generar un motor que impulse e incremente la calidad de vida de nuestra población.

En estos últimos años, la crisis económica mundial que comenzó en 2008 y que actualmente se presenta en los mercados europeos, además de afectar los mercados económicos- financieros nacionales e internacionales, amenaza con eliminar años de avance en países en desarrollo, obligando a diversos Estados a implementar acciones para mantener inversiones en infraestructura, ya que ante tal eventualidad el sector privado se muestra temeroso para participar en los grandes proyectos de contratación pública y las instituciones financieras, que comúnmente otorgan los créditos para la construcción de infraestructura, solicitan una serie de requisitos que complican la obtención de créditos y, en el peor de los casos, encarecen los proyectos.

Para el caso específico de México, con el objeto de promover un crecimiento económico y un empleo dinámico y sostenido de nuestros mercados nacionales, se han implementado diversos mecanismos dirigidos a aumentar los niveles de productividad, como la creación de empleos y el consumo de bienes de origen nacional y/o fabricados en México, se creó en el 2012 la Ley de Asociaciones Público y Privadas; de igual manera, se ha buscado optimizar y transparentar los



recursos Federales, Estatales y Municipales, de tal forma que se incremente la infraestructura necesaria para el desarrollo de nuestro país y así incrementar el nivel de vida de la sociedad mexicana.

Sin embargo, pese a las acciones que ha implementado el Gobierno mexicano, actualmente es necesario perfeccionar el Sistema de Contrataciones Públicas, de tal forma que se promueva la continuidad en la ejecución de los trabajos y/o en la prestación de los servicios y que se implementen los mecanismos que permitan atender de manera rápida y expedita las diversas problemáticas que se viven día a día en dichas contrataciones, de tal forma que se concluyan los proyectos y se presten de manera oportuna los servicios contratados por el Gobierno, evitando obras inconclusas y la interrupción de los servicios, donde todos perdemos.

Adicionalmente, se debe buscar que dicho sistema cuente con un alto grado de confianza por parte de la sociedad y una buena calificación en su desempeño, para lo cual como tema central de este trabajo se propone la creación de un ente administrativo especializado, autónomo e independiente que esté encargado de fijar y dirigir la política en contratación pública que nuestro gobierno debe seguir, de tal forma que se permita el seguimiento, acompañamiento y asesoría en todas las temas relacionado a la contratación y que cuente con las facultades suficientes para resolver de manera pronta y expedita los problemas que se viven en los proyectos; así mismo dicho organismo debe estar encargado de crear profesionales especializados en contrataciones públicas, que cuenten con la integridad ética y la imparcialidad suficiente para participar en la dirección, asesoría y resolución de problemas.

Asimismo, se debe fortalecer la Administración Pública de tal forma que se garantice que los presupuestos de las Dependencias y Entidades sean ejecutados correctamente, de acuerdo con los proyectos y programas previamente aprobados, que estén ligados al Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes Estratégicos Sectoriales, así como a las políticas nacionales, en función de las prioridades públicas, conforme a los siguientes objetivos primordiales:



1. *Las contrataciones públicas deben ser el soporte del desarrollo y del buen gobierno, ya que son el principal instrumento que tiene el Gobierno para el cumplimiento de sus objetivos.*
2. *Se convierta eficientemente el presupuesto aportado por todos los ciudadanos en bienes, obras y servicios para la comunidad.*

Tales objetivos deben ser congruentes con los principios que rigen las Contrataciones Públicas, algunos de los cuales se transcriben a continuación para pronta referencia:

- ***Libre Competencia:*** *procesos abiertos a todos los posibles participantes.*
- ***Eficacia:*** *gestión por resultados.*
- ***Eficiencia:*** *el mejor resultado en plazos razonables para el mayor beneficio de los ciudadanos, es decir, los bienes, servicios o ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega.*
- ***Igualdad:*** *decisiones que no perjudican ni favorecen a nadie, es decir, no debe haber ningún tipo de preferencia y se debe prestar todas las facilidades necesarias a los licitantes o contratistas.*
- ***Integridad:*** *eliminación de posibles conflictos de interés de los participante del sistema.*
- ***Mejor valor por la inversión:*** *obtener la mejor alternativa posible con los recursos disponibles (Value for Money), tomando en consideración la creación de valor económico, lo cual no siempre se refleja en el precio más bajo.*



- **Rendición de cuentas:** *el gobierno informa, la comunidad vigila.*
- **Transparencia:** *todo a la vista de todos en todo momento y en tiempo real sin perjuicio de los derechos de reserva de los proveedores. Todos los procesos realizados antes, durante y después de todo acto público convocado por una dependencia o entidad pública, debe ser completamente claro por parte de todos los que intervienen.*
- **Imparcialidad:** *Los servidores públicos que intervienen en los procedimientos de contratación, deben actuar con total y probada imparcialidad en la toma de decisiones, no favoreciendo ni perjudicando a ningún licitante o contratista.*
- **Economía:** *Las dependencias y entidades deben adoptar políticas propias para evitar gastos innecesarios, ahorro de tiempo, celeridad en los trámites propios de cada modalidad o proceso de selección.*

Con base en estos principios, las dependencias y entidades contratantes garantizarán que los recursos económicos de que dispongan se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y que en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras públicas, se estarán asegurando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

II. Necesidad de crear un Ente Administrativo Autónomo y Especializado en Contrataciones Públicas.

Las contrataciones públicas son el principal instrumento que tiene el Gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y para ello requiere de un sistema de contrataciones del sector público que convierta eficientemente el presupuesto aportado por todos los ciudadanos en bienes, obras y servicios para la comunidad.



De acuerdo con el Dr. Daniel Ramos Torres²⁶, la finalidad de satisfacer el interés público, determina que la administración Pública de cualquier país, sea el contratista de mayor volumen de obras públicas y el mayor generador de empleos, razón por la cual el contrato de Obra Pública es una técnica de colaboración entre la Administración Pública y los administrados, ya que el cocontratante coadyuva a la satisfacción del interés público.

Es por ello que la confianza en el Gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, tal como señala el autor Oscar Diego Bautista²⁷, quien afirma que los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta, siendo primordial cuidar tal confianza, ya que a partir de la década de los noventa se ha presentado un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones. Ya que pareciera que en las contrataciones públicas, es más importante cumplir con la normativa que con los resultados.

En este orden de ideas, diversos países y organismos internacionales, como son a manera de ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo²⁸, se han dado a la tarea de analizar las posibles causas que provocaban esta desconfianza y han concluido, que la medida para hacer frente a esta tendencia negativa, es velar por la transparencia en las contrataciones públicas, ya que esta transparencia es fundamental para la competencia, para controlar y evaluar los resultados de las contrataciones públicas, así como para dar seguimiento a los Contratos y obras hasta su total culminación.

²⁶Ramos Torres, Daniel. El contrato de Obra Pública y el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S. A. de C. V., 2008, p. 77.

²⁷En su artículo denominado “La ética en la Gestión Pública”

²⁸Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. Revista de Administración Pública, Vol. XLIII (septiembre-diciembre 2008.)



Es por ello que en el ámbito internacional, han crecido las voces que pugnan por reformas institucionales, entre las que sobresalen la creación de órganos rectores centrales, con funciones que requieren de altísimo nivel técnico para el fortalecimiento de los sistemas de contrataciones públicas, la integración de los procesos y el mejor uso de las tecnologías de punta en la gestión pública²⁹.

Es importante recalcar que de acuerdo con la Organización Mundial de Comercio, su diagnóstico de la problemática que se presenta en el sector de compras gubernamentales en América Latina, es que existen Estados proteccionistas y en consecuencia compras no eficientes.

Asimismo, existen pluralidad de actores, inconsistencias en la aplicación de las normas, ausencia de una visión integral y estratégica, fraccionamiento para eludir las diferentes modalidades, formulación de bases con intención discriminatoria, incumplimiento de especificaciones contractuales, reconocimiento indebido de adicionales de obra, reconocimiento indebido de ampliaciones de plazo, desactualización y dispersión normativas, rigideces en el procedimiento, excepcionamiento infundado del proceso debido y la falta de sistemas de información incorporados a la rutina de los procedimientos.

También hay un problema de falta de capacitación en el sector y ausencia de un organismo eficaz para dar seguimiento a dichas contratación, con las facultades suficientes para atender y resolver las problemáticas que se viven en dichas contrataciones; conclusión a la que llegan diversos organismos internacionales.

Lo anterior, pone de manifiesto las debilidades que actualmente enfrentan los gobiernos en sus sistemas de contrataciones públicas, esto porque cada organismo que realiza contrataciones de bienes, servicios y obras públicas, desarrolle sus propios procedimientos, con diversas interpretaciones de la legislación, con documentación específica, con términos y condiciones de contratos propios,

²⁹ Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano.



menguando la transparencia y la eficiencia de todo el proceso de contrataciones³⁰.

Con el objeto de hacer frente a dicha problemática, se han considerado en foros internacionales diversas estrategias a ser implementadas por los Gobiernos de los Estados, entre las que destaca, entre otras, el mejoramiento de la gestión de las contrataciones públicas -acorde con la complejidad cada vez mayor del marco legal de las contrataciones públicas, la globalización de los mercados y la evolución de sofisticados mecanismos de contratación-, esto mediante la creación y/o transformación de los organismos encargados de dichas Contrataciones.

Al respecto, diversos autores, como es el caso de José Álvaro Maldonado Contreras, pugnan por la creación de un organismo especializado en dar seguimiento a la ejecución de los Contratos formalizados por la Administración Pública, al tenor de lo siguiente:

“(...) Se entiende por Interventoría el servicio prestado por una entidad o por un profesional o por una persona jurídico especializada, para el control técnico y administrativo de la ejecución de un proyecto, estudio o diseño y especialmente en nuestro caso, el de una obra.

La razón de la Interventoría es la gestión de terceros en representación de una de las partes, por lo cual debe nacer de una identidad de grupo ante un propósito común. (...)

En términos generales las funciones de la Interventoría de obra, no solo son administrativas y técnicas, sino también en el conocimiento y aplicación de normas de las leyes colombianas que rijan en el momento que se lleve a cabo la construcción y otras de carácter técnico; pero en términos particulares dependen de la naturaleza y tamaño de la obra específica. (...)

La Interventoría no debe limitarse solamente a una posición vigilante, sino que

30 Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano.



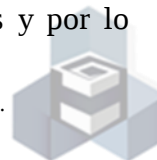
debe validar los documentos para ir más allá, detectar deficiencias técnicas en el diseño, efectuar un análisis de la obra y tomar decisiones en el momento de la confrontación con la realidad.

Así pues, ante la falta de un organismo especializado en dar seguimiento a la ejecución de los Contratos formalizados por la Administración Pública, es necesario instituir un Ente autónomo - con independencia en el ejercicio de sus funciones -, que cuente con las facultades necesarias para asesorar a las entidades públicas en la ejecución de dichos contratos, resolver, corregir y pronunciarse respecto todos aquellos acontecimientos que se presenten durante la ejecución de los trabajos, prestación de los servicios y/o entrega de los bienes objeto del contrato. (...) ³¹,

Es así como, estos estudios acreditan o por lo menos visualizan la necesidad de que los organismos encargados de la Contrataciones Públicas se transformen, lo cual da solides a nuestra propuesta, de que las contrataciones públicas en México se mejorarían con la creación de un ente autónomo e independiente encargado de hacer la gestión permanente de la estrategia en las Contrataciones -conforme a la situación del mercado en cada momento-, así como de los estudios, evaluación y formulación de la política en dicha materia, es decir, la idea es regular sin burocratizar, proveer soporte y asesoría a los organismos públicos y separar los roles de proceso de contratación y el de ejecución de las obras, así como promover y resolver las problemáticas que se viven en los contratos. Tal ente debe ser responsable, además, de hacer las normas, capacitar funcionarios para la gestión de contratos públicos y la ejecución y conclusión de proyectos.

Derivado de lo anterior, es claro que en las Contrataciones Públicas el desafío constante y complicado, es estar actualizado con la complejidad cada vez mayor del marco legal aplicable, la globalización de los mercados y la evolución de sofisticados mecanismos de contratación, siendo evidente que la actual Secretaría de la Función Pública se aleja de las necesidades que requiere nuestro país y por lo

31 Maldonado Contreras, José Álvaro, Manual Guía de Interventoría de Obra, Colombia, Editorial Ltda., 2000, 22 y 23.



tanto se requiere la constitución de un organismos especializado y autónomos que de coherencia y seguimiento a todos y cada uno de los proyectos que contrate el gobierno Federal.

III. Propuesta de Reformas a la Leyes que regulan las Contrataciones Públicas en México.

Con el objeto de que este nuevo organismo, cumpla con los fines para los cuales fue creado, es necesario que se encuentre regulado en la normatividad aplicable a las contrataciones, públicas, como son la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Es por ello que, a continuación se propone la inclusión del siguiente artículo en tales ordenamientos jurídicos:

“ARTÍCULO **.*** *La Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales, Órgano Desconcentrado de Presidencia de la Republica, con funciones de autoridad, promoverá la transparencia en los procedimientos de contratación que se lleven con motivo de la presente Ley.*

Para ello la Comisión contara con autonomía técnica y funcional, la que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar para efectos normativos la presente Ley, y cuando lo decidan las partes, las cláusulas de los contratos formalizados, conforme a la misma;*
- II. Capacitar a los servidores públicos de las dependencias y entidades en la materia que regula esta Ley;*
- III. Instruir procedimientos administrativos por infracciones a la Ley, e imponer a licitantes y contratistas las sanciones que establece la Ley*



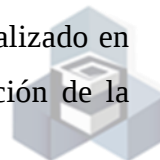
Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

- IV. *Atender las quejas que interpongan los contratistas desahogando el procedimiento de conciliación administrativa;*
- V. *Constituirse en Tribunal Arbitral en las controversias que se deriven de los contratos Públicos regulados por esta Ley.*
- VI. *Resolver las responsabilidades administrativas de los servidores públicos con motivo de irregularidades que deriven de esta Ley.*
- VII. *Regular los servicios electrónicos gubernamentales,*
- VIII. *Fijar las políticas que el gobierno seguirá en sus contrataciones.*
- IX. *Asesorar a las dependencias y entidades públicas, en la planificación y gestión de sus procesos de contrataciones.*
- X. *Resolver las problemáticas que se presentan con posterioridad a la adjudicación de los contratos, previamente a que se acuda a una instancia judicial, mediante el establecimiento de los mecanismos y procedimientos que resulten necesarios para dicho fin.*

La Comisión tendrá un titular que la presidirá, quien será designado por el Presidente de la República, y tendrá funciones de Dirección, Administración y Representación Legal de la citada Comisión, adscribirá las Unidades Administrativas de la misma, expedirá sus manuales, tramitará el presupuesto aprobado, delegará facultades en el ámbito de su competencia y tendrá las demás facultades y atribuciones que le confiera esta Ley y otras disposiciones que para tal efecto se emitan, las que se podrán ejercer en los términos de su Reglamento Interior.”

IV. Creación de la Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales.

Atendiendo a las necesidades que actualmente requiere nuestro Sistema de Contrataciones Públicas, se debe tener un plan estratégico que conjuntamente con los instrumentos que se han implementado en los últimos años en nuestro país, considere la creación de un Ente Administrativo Autónomo, Independiente y Especializado en las Contrataciones Públicas, que sea la fuente de información y orientación de la



normativa respecto de las contrataciones públicas, garantizando su adecuada difusión y correcta aplicación, así como resolviendo las discrepancias que surgieran de tales contrataciones; sea el referente conceptual para buscar asesorías respecto de la planificación y gestión de compras y contratos, así como el encargado de monitorear la ejecución de los contratos adjudicados; y preverá a las entidades públicas de instrumentos de gestión para mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de las compras y contrataciones.

La idea es contar con una institución que sea un centro de excelencia y un referente en las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública; labor que será notoria, comprensible y reconocible por la ciudadanía, basada en indicadores conocidos, identificados y validados por los actores relevantes. Sus acciones agregarán valor y elementos de juicio a la ciudadanía y usuarios, respecto de la calidad, eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de las contrataciones públicas.

Asimismo, no debemos olvidar que las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización. Deberán indicarse, en forma sistemática, las específicas potestades, competencias, responsabilidades, atribuciones, funciones y/o tareas del organismo, consignando el o los artículos que establezca/n la regulación específica del mismo.

Lo anterior, se lograra mediante la creación y/o reformas de diversos ordenamientos legales, siendo esta una tarea ardua que debe iniciarse cuanto antes, con el objeto de que nuestro sistema de contrataciones públicas se encuentre a la vanguardia y atendiendo a la situación actual que vive nuestro país, que sea capaz de hacer frente a las constantes cambios que trae consigo el hecho de pertenecer a una economía globalizada.



Con la propuesta se hace una separación de las actividades normativas de las que sancionan a los servidores públicos, así como de las de vigilancia y fiscalización, que inhiben a los servidores públicos y a los particulares a acceder a los diferentes servicios de consultoría y capacitación que realiza actualmente la Unidad.

Se facilitará la conducción del arbitraje y del procedimiento de conciliación en los casos de controversias en los contratos, al no ser juez y parte en los actos administrativos que efectúan los servidores públicos de la administración pública federal con los particulares.

Se brindará una oportuna información en todo lo relacionado con las contrataciones públicas, mediante la emisión de manuales, criterios, etc.

a. Facultades.

Para que el ente administrativo, autónomo, independiente y especializada pueda hacer frente a las debilidades y problemáticas que actualmente enfrentan los gobiernos en sus sistemas de contrataciones públicas, es necesario que cuente, entre otras, con las siguientes facultades:

- Debe ser la única autoridad competente en materia de contratación pública.
- Debe estar facultada para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de contratación pública que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración Pública; así como para dar seguimiento a las obras públicas objeto de la contratación correspondiente, hasta su total culminación.



- Debe estar facultada para obligar a las partes contratantes a cumplir con la normatividad, políticas y lineamientos que regulan las Contrataciones Públicas.
- Debe dar atención de consultas técnicas y normativas sobre contrataciones públicas, con la facultad de hacer cumplir los criterios contenidos en tales documentos.
- Dictar actos administrativos que garanticen la aplicación de la ley y que posibiliten el funcionamiento de dicho organismo.
- Asesorar a las entidades públicas en la planificación y gestión de sus procesos de contrataciones.
- Resolver las acciones de reclamo que se presenten en los procesos de contratación.
- Resolver todas y cada una de las problemáticas que se presentan con posterioridad a la adjudicación de los contratos –previamente a que se acuda a una instancia judicial-, con las facultades suficientes para obligar a las partes contratantes a cumplir sus determinaciones, acatar la normatividad aplicable y, cuando sea posible, a comprometerse a resolver tales problemáticas.
- Velar por el cumplimiento y difusión de la normatividad en materia de contrataciones públicas, así como llevar a cabo las modificaciones que sean necesarias.
- Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia.
- Desarrollar, administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores.

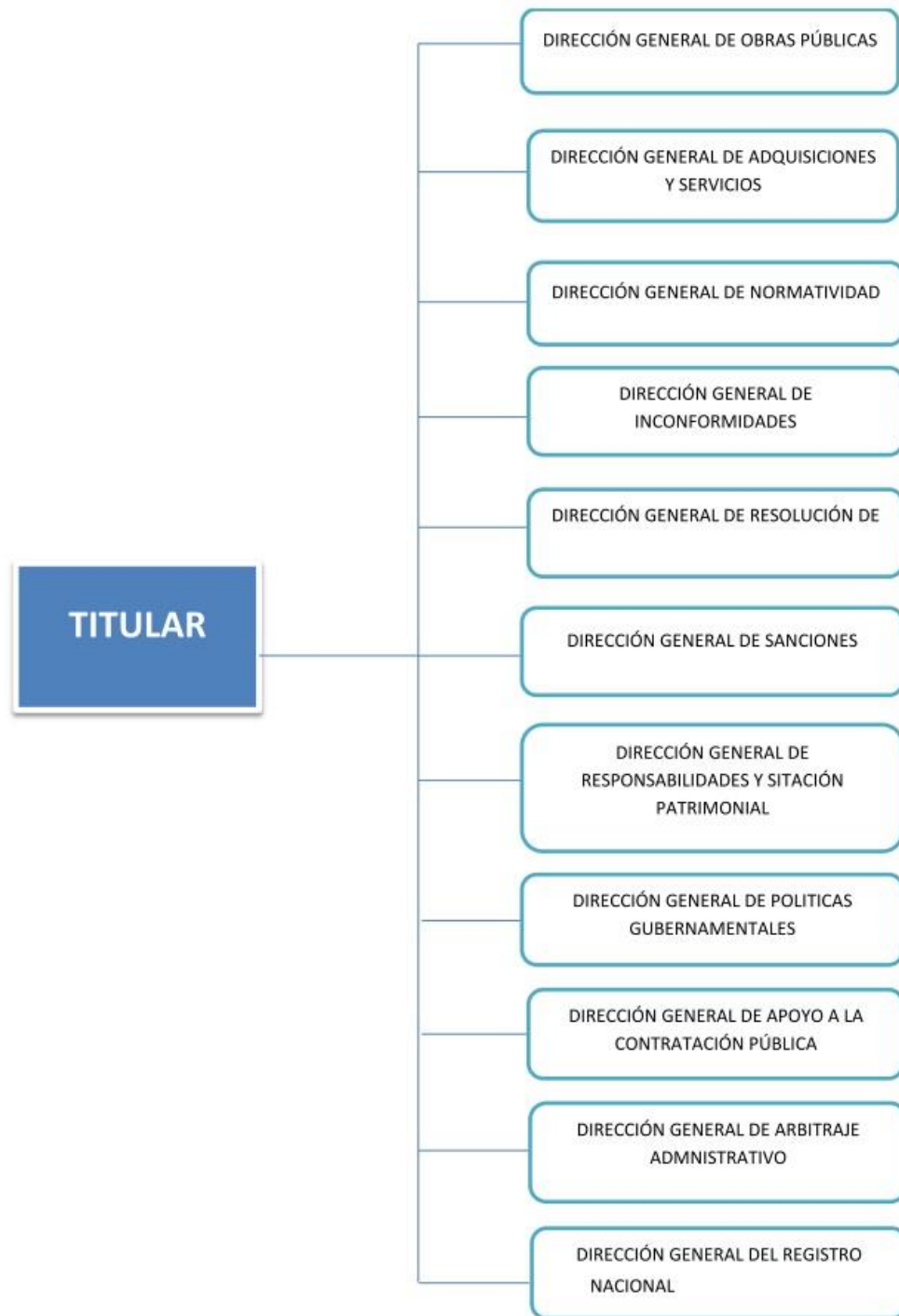


- Desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.
- Organizar y administrar conciliaciones y arbitrajes.
- Actuar como autoridad conforme a lo señalado en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Supervisar todo proceso de contratación de bienes, servicios u obras cualquiera sea el régimen de contratación.

b. Organización.

Con el objeto de que el ente administrativo, autónomo, independiente y especializado, cuenten con un instrumento de apoyo para llevar a cabo de una manera eficaz y eficiente su quehacer en materia de Contrataciones Públicas y que sea capaz de responder y adaptarse con flexibilidad a los cambios estructurales de nuestro país, de tal suerte que sus estrategias contribuyan a elevar la productividad y competitividad nacionales, deberá contar con la siguiente estructura orgánica básica:





La estructura organizacional que antecede, deberá ser complementada con las áreas que resulten necesarias para que cada Dirección General opere de manera adecuada y cumpla con los objetivos propios de cada una de ellas.



V. Características y Naturaleza Jurídica del nuevo ente Administrativo.

Tal como ha quedado acreditado con todos los problemas que se viven en Contratación Pública³² en México se requiere de un ente especializado, encargado de regular y dar seguimiento a las contrataciones realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, que cuente con las facultades para intervenir en la ejecución de dichos contratos, tanto en el ámbito administrativo, como en el ámbito técnico; de forma tal que pueda resolver, corregir y pronunciarse – de forma expedita y pronta - respecto de los problemas que surgen durante el desarrollo de los trabajos y/o servicios objeto del contrato, es decir, que se involucre directamente en la ejecución de tales contratos, con el fin de garantizar que las obras públicas, adquisiciones y servicios, se concluyan en su totalidad, conforme a la calidad requerida, el precio pactado y la funcionalidad requerida; todo ello en beneficio del interés público. Esto porque la actual área de la Secretaría de la Función Pública encargada de tales temas ha quedado superada, para tan magnánimo trabajo.

De acuerdo con lo anterior, el nuevo Ente Administrativo encargado de regular y dar seguimiento a las contrataciones realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, deberá contar con las siguientes características y naturaleza jurídica:

a. Autonomía.

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos *αυτος* que significa “mismo”, y *νομος*, “Ley”, es decir, es la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas³³. También tiene la acepción de “libre a albedrío” y “mando propio³⁴”; este término alude a un cierto poder de

32 Ver capítulo tercero y cuarto de la presente obra.

33 Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982, p. 35

34 García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*, México, UNAM, 1977, p.23



autoformación y autogobierno, poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano.

La autonomía es una forma de división el poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía³⁵, es decir debe entenderse como la distribución de competencial sobre determinadas materias.

La autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros³⁶. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, desconcentración y la descentralización.

Para Moisés Ochoa Campos, la centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, por ejemplo, las secretarías de Estado dependiente del Ejecutivo en donde los titulares son nombrados directamente por éste.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas, por ejemplo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) que depende de la Secretaría de Salud.

Finalmente, la descentralización cosiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central³⁷. Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores³⁸, por ejemplo, Petróleos

35 La soberanía se refiere a la posibilidad de darse una dirección divergente de aquella que se da el Estado. Véase Boja López- Jurado Escribano, Francisco de, La autonomía de las universidades como derecho fundamental; la construcción del Tribunal Constitucional, Madrid, Civitas, 1991.pp21-25

36 Lavilla Rubira, J.L. “Autonomía”, en Enciclopedia jurídica básica, Madrid Civitas, 1995, vol. 1 pp. 675-681.

37 Ochoa Campos, Moisés, Descentralización o autonomía municipal, p.3. 23 cit, notal 13

38 Matheus, María Milagros, “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, Cuestiones Políticas (Venezuela) núm. 14 (1995), p. 118



Mexicanos.

Continuando con el concepto de autonomía, para María Milagros Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía puede ser de distintos tipos, a saber:

- 1) **Técnica:** es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.
- 2) **Orgánica o administrativa:** que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna.
- 3) **Financiera-presupuestaria:** que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. En mi opinión es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación.



- 4) **Normativa:** consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- 5) **De funcionamiento:** es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
- 6) **Plena:** que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía, que es para dictar sus fallos.

b. Independencia.

En una administración abierta, como es el caso de Inglaterra, los organismos independientes son un fenómeno neutral, esto porque todo lo que en la Administración cerrada o napoleónica es objeto de la actividad ministerial o de establecimientos públicos u organismos autónomos de las más variadas clases, en Inglaterra se articula en buena medida como organismos independientes con la preextensión de asegurar una gestión neutral y personalizada. Estas organizaciones abreviadamente conocidas como “*quangos*” (*quasiautonomous non governmental organizations*), no responden a rasgos precisos, sus formas de funcionamiento no se describen genéricamente, ni aparecen investidas de funciones homogéneas, por lo contrario son de lo más variadas³⁹”.

39 Canales Nettle, Patricia “Administraciones Independientes” en SERIE ESTUDIOS, publicación realizada por el Departamento de



Estos órganos cuentan con variadas funciones, que van desde consultivas, de gestión de fondos públicos, de difusión de informaciones, de arbitraje y de decisión ejecutiva o de poderes cuasi-judiciales. Dicho abanico ante los ojos continentales hace que se les tilde de confusos y desconcertantes. Como dice Moderne:

“...se caracterizan por datos muy imprecisos: negativamente por el dato formal de no pertenecer a la estructura de un departamento ministerial (non departmental bodies) y, positivamente, por disponer de un cierto grado de autonomía. Precisar el alcance de esta no es fácil, pues no se da aquí un reparto de poderes entre partidos al modo de las agencias norteamericanas, ni la técnica de la autonomía se concreta, como en aquéllas, en la negación al ejecutivo del poder de destitución⁴⁰”.

De acuerdo con lo anterior, la Administración Independiente presupone la autonomía y, hace referencia a que un órgano o autoridad administrativa no dependa de ningún otro órgano, organización o rama del poder público en el sentido de dirección, regulación y control. Por el contrario, no se puede afirmar que la autonomía contiene independencia, como quiera que la autonomía en todo caso presupone dependencia en términos de jerarquía para seguir las directrices, políticas y estar sometida a un control de tutela, conceptos estos últimos, que no se pueden predicar en la independencia.

De acuerdo con lo anterior, el ente administrativo, autónomo y especializado, también debe tener la capacidad de elegir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad alguna en materia de contrataciones públicas, es decir, no debe necesitar de otro órgano para realizar su actividad.



c. Especialidad.

La especialización, consiste en el estudio exhaustivo de una temática acotada, es decir, la especialización se obtiene con la práctica o la experiencia de trabajo y se define como la *‘rama de una ciencia, arte o actividad, cuyo objeto es una parte limitada de ellas, sobre la cual poseen saberes o habilidades muy precisos quienes la cultivan’*⁴¹”.

En el caso que nos ocupa, la Contratación Pública es un materia altamente técnica, en la que se utilizan conceptos, términos y/o requiere el manejo de diversas materias, como son, entre otras, Derecho, Ingeniería y Arquitectura; razón por la cual el nuevo organismo para manejar con eficiencia y eficacia los asuntos relacionados con la contratación pública, aplicar los principios de la contratación pública, manejar y gestionar de manera adecuada el desarrollo integral de los procesos de contratación, administrar y gestionar las controversias que se presenten en la actividad contractual, debe dedicarse únicamente a la materia de contrataciones públicas y contar con personal técnico con amplios conocimientos en la materia de que se trata, para garantizar que cuenta con los elementos necesarios para atender las problemáticas y deficiencias que tiene nuestro actual sistema de contrataciones públicas.

d. Naturaleza Jurídica del nuevo ente.

Acorde con lo expuesto en los incisos que anteceden, el Ente Administrativo que se hará cargo del Sistema de Contratación Pública en México, tiene la siguiente naturaleza jurídica:

- Es un ente administrativo, que puede ser constituido como un órgano desconcentrado o descentralizado, ya que en cualquier caso, el ente

41 http://enciclopedia_universal.esacademic.com/, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:
<http://lema.rae.es/drae/?val=especialidad>



propuesto contará con la autonomía necesaria para el desempeño de sus actividades.

- Este Ente Administrativo debe contar con autonomía técnica para decidir en los asuntos propios de la materia de contratación Pública, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
- Contará también con autonomía normativa, para emitir la normatividad aplicable a las Contrataciones Públicas.
- Debe ser un ente independiente, que contará con la capacidad de elegir y actuar con libertad en materia de contrataciones públicas, sin depender de cualquier otra autoridad.
- Tiene que contar con la especialización en materia de Contrataciones Públicas en México.
- Debe de estar encargado de regular las contrataciones públicas; establecer los mecanismos normativos para atender las problemáticas que se presenta previamente a la contratación, durante los procedimientos de contratación y posteriores a la adjudicación de los contratos; establecer las políticas a seguir en materia de contrataciones públicas; entre otras.
- Debe tener las facultades necesarias para asesorar a las entidades públicas en la ejecución de dichos contratos, resolver, corregir y pronunciarse respecto todos aquellos acontecimientos que se presenten durante la ejecución de los trabajos, prestación de los servicios y /o entrega de los bienes objeto del contrato.



De acuerdo con lo anterior, con estos elementos es cómo podemos tener una visión general del nuevo ente administrativo, autónomo, normativo, independiente y especializado, que debe encargarse de regular y dar seguimiento a las contrataciones realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en México.

VI. Ventajas del nuevo ente Administrativo.

Con la creación del ente administrativo propuesto, con las funciones descritas en el apartado que antecede, como un órgano rector en nuestro sistema de contrataciones públicas, se podrán superar las debilidades y problemáticas que se presenta actualmente en las contrataciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública; puesto que traerá consigo, entre otras, las siguientes ventajas:

- a. Unificará y/o uniformará las disposiciones normativas que son aplicables a las Contrataciones Públicas en México, con lo que se evitará que: (i) las dependencias y entidades contratantes interpreten la legislación como mejor les convenga y (ii) se evitará que existan diversos criterios de interpretación, en algunos casos inclusive encontrados, de la normatividad aplicable.
- b. Se contará con un organismo que podrá participar conjuntamente con las dependencias y entidades contratantes, de manera activa, en la elaboración y preparación de los procedimientos de contratación; con lo cual se aumentará la calidad de la planificación estratégica y presupuestal en las contrataciones y se permitirá que mediante dichos procedimientos se cumpla el fin último de los mismos, es decir, la adquisiciones de bienes, servicios o la ejecución de obras públicas.
- c. Se establecerán reglas claras respecto de los procedimientos de contratación realizados por las dependencias y entidades de la administración pública y se



uniformaran los criterios que deben seguirse durante su desarrollo; lo efficientizará los procedimientos de contratación, ya que ello permitirá que los servidores públicos encargados del desarrollo de dichos procedimientos, cuenten con las herramientas necesarias para llevar hasta su conclusión dichos procedimientos, garantizando las mejores condiciones al Estado.

- d. Se vigilara de manera cercana, el desarrollo de los procedimientos de contratación pública, de tal forma que se puedan corregir y/o implementar las acciones necesarias para hacer frente a las deficiencias o dificultades que se presente durante el desarrollo de dichos procedimientos; con lo que se transparentara dichos procedimientos y se evitarán actos de corrupción.
- e. Se contará con un organismo imparcial, encargado de resolver las inconformidades que presenten los licitantes o participantes de un procedimiento de contratación; lo que dará seguridad jurídica a los licitantes o participantes en los procedimientos de contratación.
- f. Se contarán con reglas claras respecto de los requisitos, formalidades y o particularidades que deben ser considerados en los contratos que celebre la administración pública para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas; lo que evitará que en dichos contratos contravengan la normatividad de la materia y/o se evite la utilización de figuras, jurídicas, procedimientos y/o mecanismos que corresponden a un marco jurídico diverso al nuestro.
- g. Se dará un seguimiento adecuado a las contrataciones realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública; de tal forma que se podrá verificar la calidad de los servicios y/o de las obras públicas que se lleven a cabo, así como verificar lo que permitirá corregir y/o atender de manera oportuna las problemáticas que se presente durante la prestación de los servicios contratados, o durante la ejecución de las obras públicas, en beneficio de la dependencia o entidad contratante.



- h. Se contará con un organismo especializado, con la capacidad técnica y normativa, para resolver las problemáticas que se presenten durante la prestación de los servicios o ejecución de las obras públicas; con ello se permitirá dar continuidad a los contratos, se evitara interrumpir la prestación de los servicios o el desarrollo de los trabajos y las partes podrán realmente solucionar las desavenencias que se presentan entre ellas, respecto de la interpretación de los contratos, la ejecución de los trabajos y/o la prestación de los servicios.
- i. Los servidores públicos encargados de la supervisión y/o administración de los contrataros, contarán con un ente que podrá darles la capacitación, el apoyo y consultoría respecto de la interpretación de la Ley y el Contrato, así como de las problemáticas que se presentan durante la prestación de los servicios y/o ejecución de las obras públicas; con lo que se garantizará que dichos servidores podrán tomar las decisiones que resulten necesarias para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios y ejecución de los trabajos, hasta la total culminación del proyecto de que se trate, evitando obras inconclusas y servicios aplazados por tiempos indefinidos.
- j. Los servidores públicos de las dependencia y entidades, contarán con un apoyo evitar injusticias por parte de los órganos de vigilancia y fiscalización, lo que garantizará que los servidores públicos que participen en las contrataciones públicas, desarrollen sus actividades sin temor a represalias, por haber tomado decisiones en la resolución de las problemáticas que se viven en los contratos de prestación de servicios, adquisición de bienes y/o de ejecución de obras públicas.
- k. Se facilitará la conducción del arbitraje y del procedimiento de conciliación en los casos de controversias en los contratos, al no ser juez y parte en los actos administrativos que efectúan los servidores públicos de la administración pública federal con los particulares.



- l. Se tendrán los mecanismos suficientes para realizar el análisis de los principales problemas que enfrenta la Contratación Pública en México y estudio de la consecuencia y formas de resolución de las mismas y con ello brindar soluciones a los problemas que hoy se enfrentan.
- m. De acuerdo con lo anterior, el ente administrativo, autónomo, independiente y especializado, encargado de las contrataciones públicas en México, brindará un Marco Jurídico que garanticen la seguridad de los servidores públicos y la transparencia equidad e imparcialidad en las contrataciones públicas, evitara obras inconclusas y/o servicios sin terminar, así como la constante actualización del sistema de contrataciones públicas, para ajustarlo a los constantes cambios que se presentan en nuestro país y en el extranjero.



VII. CONCLUSIONES

Las contrataciones que llevan a cabo los diversos órganos que integran un Gobierno, son de suma importancia para que los países, en cumplimiento a las funciones que le son propias, presten diversos bienes y servicios a la población, así como para el desarrollo económico de los países, por lo que dicha contratación representa un alto porcentaje del Producto Interno Bruto; es por ello que resulta de vital importancia regular este tipo de contrataciones, de tal forma que se garantice que la contratación representa las mejores condiciones para el Estado, el adecuado uso de los recursos públicos y que se garantice a la población la prestación de los bienes y servicios que requiere de manera oportuna, en la calidad y cantidad requerida.

En México, a lo largo de la historia, se han creado diversos organismos que se han encargado de regular de manera particular los Contratos Públicos formalizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública y los particulares, contando actualmente con la Secretaría de la Función Pública (SFP) –creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003-.

Para llevar a cabo las funciones propias de las materias de adquisiciones y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas, la SFP cuenta con la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, que actualmente es el área encargada de llevar a cabo la implantación y evaluación de una política de contrataciones públicas orientada a asegurar las mejores condiciones para el Estado; promover el mejoramiento de los servicios públicos y la adopción de medidas correctivas que aseguren la prestación de estos servicios con eficacia y eficiencia, reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en las contrataciones públicas; fortalecer la vertiente normativa del proceso de contrataciones públicas que comprende las materias de adquisiciones y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas, emitir criterios y estándares en materia de responsabilidades, la de proporcionar asesoría a los órganos de



vigilancia y control (acompañamiento de casos) y la aplicación de las sanciones a los servidores públicos que no observen la Ley, así como, atender las inconformidades y de llevar a cabo funciones en materia de conciliaciones y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas.

En los últimos años, el Derecho Comparado, sobre todo el de los Organismos Supranacionales, nos muestra una tendencia relevante a fortalecer los Sistemas de Contratación Pública, acentuando la importancia de contar con Organismos Autónomos encargados de hacer la gestión permanente de la estrategia en las Contrataciones Públicas -conforme a la situación del mercado en cada momento-, así como de los estudios, evaluación y formulación de la política en dicha materia, es decir, regular sin burocratizar, proveer soporte y asesoría a los organismos públicos y separar los roles de proceso de contratación y el de ejecución de las obras, así como promover y resolver las problemáticas que se viven en los contratos de obras públicas, tal es el caso de Colombia, Perú, Chile y Ecuador que como parte de su sistema en contrataciones públicas cuentan con un ente similar al que se está proponiendo con este trabajo, mientras que Argentina, Brasil y Panamá, conscientes de la trascendencia de esta materia, viven una constante evolución en la materia, lo cual sin duda lo llevara a concentrar en un solo ente administrativo tales funciones.

En México las Contrataciones Públicas representan un gran gasto y se encuentran ligadas al nivel de desarrollo económico que tiene el país, por lo que una política de contratación pública bien aplicada puede generar un motor que impulse e incremente la calidad de vida de nuestra población.

Así pues, la Contratación Pública es mecanismo por medio del cual la Administración Pública adquiere determinados bienes o contrata servicios que estima necesarios para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales se encuentran asegurar el bienestar del individuo y de la colectividad, así como brindar servicios públicos, todos ellos orientados a la satisfacción del interés público, es decir, se trata



de un procedimiento administrativo especial donde una de las partes contratantes es siempre Estado y que a su vez puede contratar con los particulares. En todos los caso siempre se formula un contrato administrativo, que puede aunque muchos autores los definen en forma distinta, la noción es que se trata de un contrato que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o Jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, mismo que tiene sus sustento en la teoría del acto administrativo, con una regulación jurídica especial y distinta a la Civil, con principios que aunque no están sistematizados, en la mayoría de los autores coinciden en los siguientes: i.- Legalidad, ii.- Continuidad, iii.- Mutabilidad y iv.- Equilibrio Económico.

En México la Administración Pública Federal cuenta con distintos procedimientos de contratación, los cuales se encuentran señalados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez son cuatro los ordenamientos legales en los que se concentra toda la Contratación Pública Federal en México: i.- La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ii.- la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del sector Público, iii.- para las contrataciones de Petróleos Mexicanos, se estableció un Régimen Específico y iv.- la Ley de Asociaciones Publico Privadas, dichos ordenamientos establecen los procedimientos de contratación, sus etapas, sus excepciones a la licitación pública o bien al procedimiento ordinario de contratación.

Con el objeto de tener un panorama claro sobre la problemática que enfrenta la contratación pública y sus contratos en México, con motivo de la presente investigación, se tomó como muestra los temas de infraestructura nacional e internacional, esto porque son los más representativos y que más generan fuetes de investigación.

De acuerdo con lo anterior, con motivo de la investigación realizada, se observó que actualmente existe un gran número de problemas que son recurrentes en México, como son la falta de recursos a principios de año, proyectos deficientes o con falta de

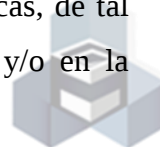


madurez, falta de capacitación en servidores públicos encargados de la administración, supervisión y control de contratos, entre otros, lo cual fue corroborado con un estudio que la Auditoría Superior de la Federación presentó en 2012.

En el mismo tenor, a pesar de las cifras y avances que se tienen en cuanto a la inversión realizada por el Gobierno Federal en los Proyectos de Infraestructura, al amparo del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012; la realidad es que lejos de cumplir con el cumulo de proyectos que planteó dicho programa, algunas de las obras no fueron construidas -porque no se tenían los proyectos ejecutivos- o se vieron interrumpidas, por diversas razones, como son entre otras, (i) porque no se tenían todas las liberaciones de vía, (ii) por retrasos en la entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación, (iii) con motivo de las afectaciones derivadas de las crisis económica-financieras de los mercados nacionales e internacionales. Esto sin contar que algunos de los proyectos que fueron adjudicados y se encuentran en desarrollo, se ventilaron al amparo de mecanismos novedosos, los cuales no tienen una regulación adecuada en nuestro marco jurídico, lo que traerá consigo diversas problemáticas respecto de la interpretación y aplicación de los instrumentos jurídicos de donde se originaron.

Lo cierto es que al finalizar el sexenio del Felipe Calderón muchos de los grandes proyectos de infraestructura que se encuentran en proceso de ejecución, van a heredar a la siguiente administración un gran cumulo problemas que merecen una atención por parte del nuevo Gobierno y para lo cual se debe diseñar una estrategia a través del cual exista un ente especializado que dé seguimiento a la solución de los problemas que enfrentan proyectos como son: la Yesca , el TEO y otros más de los aquí mencionados.

En este tenor, y pese a las acciones que ha implementado el Gobierno mexicano, actualmente es necesario perfeccionar el Sistema de Contrataciones Públicas, de tal forma que se promueva la continuidad en la ejecución de los trabajos y/o en la



prestación de los servicios y que se implementen los mecanismos que permitan atender de manera rápida y expedita las diversas problemáticas que se viven día a día en dichas contrataciones, de tal forma que se concluyan los proyectos y se presten de manera oportuna los servicios contratados por el Gobierno, evitando obras inconclusas y la interrupción de los servicios, donde todos perdemos.

Al respecto, diversos países y organismos internacionales, como son a manera de ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se han dado a la tarea de analizar las posibles causas que provocaban esta desconfianza y han concluido, que la medida para hacer frente a esta tendencia negativa, es velar por la transparencia en las contrataciones públicas, ya que esta transparencia es fundamental para la competencia, para controlar y evaluar los resultados de las contrataciones públicas, así como para dar seguimiento a los Contratos y obras hasta su total culminación.

Dichos estudios acreditan o por lo menos visualizan la necesidad de crear órganos rectores centrales, con funciones que requieren de altísimo nivel técnico para el fortalecimiento de los sistemas de contrataciones públicas, la integración de los procesos y el mejor uso de las tecnologías de punta en la gestión pública. Esto fortalece y da razón de ser a la nuestra propuesta, de que las contrataciones públicas en México se mejorarían con la creación de un ente autónomo e independiente encargado de hacer la gestión permanente de la estrategia en las Contrataciones -conforme a la situación del mercado en cada momento-, así como de los estudios, evaluación y formulación de la política en dicha materia, es decir, la idea es regular sin burocratizar, proveer soporte y asesoría a los organismos públicos y separar los roles de proceso de contratación y el de ejecución de las obras, así como promover y resolver las problemáticas que se viven en los contratos. Tal ente debe ser responsable, además, de hacer las normas, capacitar funcionarios para la gestión de contratos públicos y la ejecución y conclusión de proyectos.



Con la creación de dicho Ente Administrativo, México contaría con una institución de excelencia y un referente en las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública; labor que será notoria, comprensible y reconocible por la ciudadanía, basada en indicadores conocidos, identificados y validados por los actores relevantes. Sus acciones agregarán valor y elementos de juicio a la ciudadanía y usuarios, respecto de la calidad, eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de las contrataciones públicas.

Tal Ente administrativo, podrá ser constituido como un órgano desconcentrado o descentralizado, ya que en cualquier caso, el ente propuesto contará con la autonomía técnica y normativa necesaria para el desempeño de sus actividades. Autonomía necesaria para decidir en los asuntos propios de la materia de Contratación Pública, mediante procedimientos especializados y con las facultades suficientes para emitir criterios normativos suficientes que atienda los problemas que en forma recurrente se presenta en la materia.



VII. BIBLIOGRAFÍA

I. LEGISLACIÓN:

a. Constituciones.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6ª. Edic., Ed. Andrade, T. I, México, 2012.

b. Leyes.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2000. Así como las Reformas de: 13 de junio de 2003, 07 de julio de 2005, 21 de agosto de 2006, 20 de febrero de 2007, 05 de septiembre de 2007, 01 de octubre de 2007, 02 de julio de 2008, 28 de noviembre de 2008, 23 de marzo de 2009, 28 de mayo de 2009, 15 de junio de 2011, 16 de enero de 2012.

Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2000. Así como las Reformas de: 13 de junio de 2003, 07 de julio de 2005, 01 de octubre de 2007, 02 de julio de 2008, 28 de noviembre de 2008, 28 de noviembre de 2008, 28 de mayo del 2009, 16 de enero de 2012, 09 de abril de 2012.

Ley de Petróleos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2008.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de junio de 2012.



Ley de Asociaciones Público Privadas, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de enero de 2012.

c. Reglamentos.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de julio de 2010, sin reformas.

Reglamento de la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2011.

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de septiembre de 2009.

d. Otras disposiciones.

Disposiciones Administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de la Ley de Petróleos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de enero de 2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 09 de agosto de 2010.

Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, Diario Oficial de la Federación, México, 09 de septiembre de 2010.



II. PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

Gaceta de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Año XX, n.6, México, 1999.

Asamblea, Revista publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Núm. 10, segunda época, vol.2 México, 1999.

Diario Oficial de la Federación.

El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Decimoctava Época, Tomo XXIV, Número 2, Segundo Semestre 2011.

III. OBRAS:

a. Enciclopedias y Diccionarios.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario Jurídico, 11ª. edic., Porrúa, México, 1984.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Briel, Buenos Aires, Argentina, 1989, Vols. I, V, X, XII.

FLORES RUEDA, Cecilia, Diccionario Enciclopédico de Arbitraje Comercial, Editorial Themis, S.A. de C.V., 1ª. edic., Mayo 210.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael L., Derecho Administrativo, Diccionario Jurídico Temático, Vol. 3, Impresos Naucalpan, S.A. de C.V., México, D.F. 1997.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, 12ª. edic., Porrúa,



México, 1981.

b. Libros de Autor.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 1988, edic.8ª, Editorial Porrúa S.A., México D. F.

AZÚA REYES, Sergio T., Los Principios generales del Derecho, 2007, Editorial Porrúa S.A., Edic. 5ª, México D. F.

BERCAITZ, Miguel Ángel, Teoría general de los contratos administrativos, obras públicas. cit., p. 347.

BERÇAITZ, Miguel Ángel, Teoría general de los contratos administrativos. Buenos Aires, Depalma, 1952.

BUEN LOZANO, Néstor de, La Decadencia del Contrato, México, Textos Universitarios, 1965, p. 211.

CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo I, Sexta Edición, Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1982.

CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo II, Séptima Edición, Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1982.

COLÍN, Ambrosio, Y H. CAPITANT, Curso elemental de derecho civil, 4ª. edic. Española, trad. Demofilo de Buen, Madrid, Reus, 1960, t.3, p. 726.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, 1986, Editorial Porrúa S.A., edic. 3ª, México D. F.



DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 1983, Editorial Porrúa S.A., edic.11ª, México Distrito Federal.

DROMI, Roberto José, Acto Administrativo, ejecución, suspensión y recursos, Ediciones Macchi, agosto 2008, Argentina.

DROMI, Roberto José, Derecho Administrativo, conforme a los cuatro grandes hitos políticos-jurídicos, Ediciones Ciudad Argentina, julio 1998, Argentina.

DUGUIT, León, teoría general del acto jurídico, trad. del GSMO, México, Editorial Cultura, 1922.

ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado integral de los contratos administrativos, op. cit., t.I, p. 458.

FERNÁNDEZ DE VELAZCO, Recaredo, Los contratos administrativos, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Acto administrativo, Panorama de derecho mexicano, Editorial: Mc Graw Hill, Serie Jurídica, UNAM.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), 1995, Editorial Porrúa S.A. y la Universidad Nacional Autónoma de México, edic. 1ª, México D. F.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo Contratos, México Editorial Porrúa, 2000, p.119.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, 1ª. edi., Editorial Mc Graw Hill, México, Pág. 35, 1997.



FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 1984, Editorial Porrúa S.A., edic. 23ª, México D. F.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 2000, Editorial Porrúa S.A., edic. 40ª, México D. F.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil Parte General, Personas, Familia, 1987, Editorial Porrúa S.A., edic.8ª, México D. F.,

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 1988, Editorial Porrúa S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, edic. 1ª, México D. F.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I, Parte General, Décima edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2009.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, La defensa del usuario y del administrado, Novena edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2009.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo III, El Acto Administrativo, Décima edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2009.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV, El procedimiento administrativo, Décima edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2009.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo V, Primeras obras, Primera edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires



2009.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas Tomo VI, Libro I, El método en derecho, aprender, enseñar, escribir, crear y hacer, Libro II, La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo, Primera edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2009.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1993, Editorial Porrúa S.A., edic. 1ª, México D.F.

HERRENDORF, Daniel E., El Estado Actual de la Teoría General del Derecho, 1990, Cárdenas Editor y Distribuidor, edic. 1ª, Tijuana, Baja California.

LEON-PORTILLA, Miguel, et. al., Historia Documental de México, 1ª. edic., U.N.A.M., México, 1984, Vols. I, IX y X.

LÓPEZ ELÍAS, José Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, 1ª. edic., U.N.A.M., México 1999.

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo, Teoría impura del derecho, la transformación de la cultura jurídica latinoamericana, 2005, Editorial Legis México, S.A. de C.V., edic. 3ª, México D. F.

MALDONADO CONTRERAS, José Álvaro, Manual Guía de Interventoría de Obra, Colombia, Editorial Ltda., 2000.

MANTILLA MOLINA, Roberto L., Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales Sociedades, 1989, Editorial Porrúa S.A., Edic. Vigésimosexta, México D.F.



MARIENHOFF, Miguel Santiago, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I, Administración pública, derecho administrativo estado y administración pública, organización administrativa, Editorial Abeledo Perrot, 1996, Argentina.

MARIENHOFF, Miguel Santiago, Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, Servicios Públicos, Actos de la administración pública, Editorial Abeledo Perrot, 1982, Argentina.

MARIENHOFF, Miguel Santiago, Tratado de Derecho Administrativo Tomo III-A y III-B, Contratos de la Administración Pública, Teorías General y de los Contratos en Particular, Editorial Abeledo Perrot, 1996, Argentina.

MARIENHOFF, Miguel Santiago, Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV, Limitaciones a la propiedad privada en interés público, policías, poder de policía responsabilidad del estado, Editorial Abeledo Perrot, 1996, Argentina.

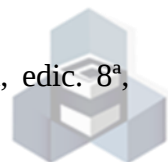
MARIENHOFF, Miguel Santiago, Tratado de Derecho Administrativo Tomo V, Limitaciones a la propiedad privada en interés público, policías, poder de policía responsabilidad del estado, Editorial Abeledo Perrot, 1996, Argentina.

MÁRQUEZ MURO, Daniel, Lógica, México, Porrúa, p.97.

MATUTE GONZALEZ, Carlos F., La Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., noviembre 2008, México, D.F.

McCADDEN M., Carlos, FLORES RUEDA, Cecilia, Documentos Básicos sobre Arbitraje y Solución de Controversias, (el marco normativo en español), Editorial Themis, S.A. de C.V., noviembre 2010.

OVALLE FAVELA, José, Derecho procesal Civil, Editorial Oxford, edic. 8ª,



México D. F.

RAMOS TORRES, Daniel, El contrato de Obra Pública y el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S. A. de C. V., 2008.

RIVERO, Jean, Droit Administratif, Paris, Dalloz, 1970, p. 15

RODRÍGUEZ ARANA Jaime, MORENO MOLINA José Antonio, JINESTA LOBO Ernesto NAVARRO MEDAL, Karlos, Derecho Internacional de las contrataciones administrativas, Estudio comparado de los TLC, de las normas internacionales y del derecho comunitario europeo sobre contratación administrativa, 1ª, edic., Ediciones Guayacán.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime; MORENO MOLINA, José A.; JINESTA LOBO, Ernesto; NAVARRO MEDAL, Karlos, Derecho Internacional de las Contrataciones Administrativas, 2011, Ediciones Guayacán, pág. 15.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil Tomo I, 1979, Editorial Porrúa S.A., edic. 14ª, México D. F.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil (Contratos), 1985, Editorial Porrúa S.A., edic. 16ª, México D. F.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil I, Introducción, Personas y Familia, 1938, Editorial Porrúa S.A., edic. 19ª, México D. F.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil I, Introducción, Personas y Familia, 1991, Editorial Porrúa S.A., 24ª, Edic. México, D. F.,



ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil III Teoría General de las Obligaciones, 1983, Editorial Porrúa S.A., Edic. 12ª, México, D. F.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Acto administrativo, Procedimiento, eficacia y validez, Universidad Externado de Colombia.

SAYEG HELU, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, 1ª, edic., U.N.A.M., México, 1983.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 1988, Editorial Porrúa S.A., Edic. Duodécima, México D. F.

SERRA ROJAS BELTRI, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 2001, Editorial Porrúa S.A., edic. 20ª, México D. F.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 1999, Editorial Porrúa S.A., edic. 19ª, México D. F.

SQUELLA, Agustín, DÍAZ, Martín, FERNÁNDEZ, Francisco, GALLARDO, Francisco, GUERRERO, Ezequiel, LARIOS, Rogelio, TAMAYO, Javier, WITKER V., Jorge, Lineamientos metodológicos y técnicos para el aprendizaje del derecho (Antología), 1987, Editorial Porrúa S.A., edic. 1ª, México, D. F.

SUAREZ SALAZAR, Carlos, Administración de Empresas Constructoras, Limusa S.A. de C.V. México, 2004.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Estudios de la Constitución, 1ª, edic., U.N.A.M., México, 1986.



TENA RAMIREZ, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª. edic., Porrúa, México, 1975.

VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al estudio del Derecho, 1988, Editorial Porrúa, S.A., edic. 8ª, México D. F.

VILLORO TORANZO, Miguel, Lecciones de Filosofía del Derecho, 1984, Editorial Porrúa S.A., edic. 2ª, México D. F.

ZAVALA CHAVERO, Roberto, La Obra Pública en el Estado Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª. edic. Noviembre 2007, México, D.F.

IV. PERIÓDICOS Y REVISTAS.

Inauguran La Yesca, la obra del sexenio, Diario Milenio, secc. Negocios, 07 de noviembre de 2012.

Inauguran en Villahermosa, Tabasco Planta Cogeneración, Diario El Economista, secc. Inicio, 25 de octubre de 2012.

Congreso local pide a la SCJN suspensión del Zapotillo, Guadalajara, Jal., 11 de septiembre de 2012, secc. Noticias, Diario Informador.

La Refinería de Minatitlán, Inconclusa, piden más dinero, Diario 24 Horas, junio 18 2012, secc. Negocios, pág. 21, México.

Túnel Emisor Oriente, con 43% de avance CONAGUA, Diario El Universal, secc. Metrópoli, 26 de mayo de 2012, México, D.F.

CMIC, pide nueva Ley de Obras, Diario Reforma, marzo 19 de 2012, secc. Negocios, México, D.F.



V. FUENTES EN INTERNET.

Consulta a: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

Consulta a: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Consulta a: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-lasfp/mision-y-vision.html>

Consulta a:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidadesadministrativas/sacn.html>

Consulta a: <https://www.contratos.gov.co/puc/agenciaNacional.html>

Consulta a: <http://portal.osce.gob.pe/rnp/>

Consulta a: <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/portalpanama.aspx>

Consulta a: <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/>

Consulta a:

<https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

Consulta a: <http://www.chilecompra.cl/>

VI. OTRAS FUENTES.

Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las misma, emitida por el C. Presidente Constitucional de los Estados



Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, México, D.F., 4 de noviembre de 1998.

Artículo denominado “Problemática General en Materia de Obra Pública”, Auditoría Superior de la Federación, marzo 2012.

Artículo denominado “La Gestión de la Ética Pública” Oscar Diego Bautista, 3ª edic., Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V, México, D.F. 2007

Artículo sobre “La modernización de la política de contratación pública de la UE, hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”. Bruselas 27.1.2011, COM (2011) 15 Final, Comisión Europea, Libro verde.

Artículo “Plan estratégico de contrataciones públicas del estado peruano, un sistema de contrataciones públicas, eficiente, libre de corrupción y promotor del desarrollo”. República de Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, Organismo Supervisor de las Contrataciones de Estado OSCE, Presidencia Ejecutiva, abril 2009.

Artículo “Proyecto de transparencia en las adquisiciones, Manual de contratación pública de ejecución de Obras”, CONSUCODE (Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado), Versión Preliminar, Abril 2005, Tribunal de Contratación Pública, Autores: Claudio Weber Abramo, Eduardo Ribeiro Capocianco.

Artículo “La Licitación en Ecuador, periodo 2009, Según La Nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, Universidad de Guayaquil, Autor: Miriam Nolivos de Vásquez, Diciembre 2009.

Artículo “Recomendaciones para la elaboración de estudios previos, Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas”, Procuraduría General de la Nación 1830-2010, Autor: María Lorena Cuellar Cruz.



Artículo “Manual de contratación pública, Electrónica para américa latina”. Autores: Gonzalo Suárez Beltrán y Roberto Laguado Giraldo, Naciones Unidas CEPAL, @LIS, EUROPEAID, Oficina de Cooperación, Abril 2007.

Artículo “Contratación Pública en Panamá”, EXTENDA (Agencia Andaluza de Promoción exterior), Junta de Andalucía (Consejería de Economía y Hacienda), Autor: Carmen Bascón Ortiz, Febrero 2010.

Artículo “3 Estudios Jurídicos, Del interés en los contratos, la Posesión, la Lucha por el Derecho”, Autor: Rudolf Von L. Hering, Editorial: Atalaya (Eregreen 975 Buenos Aires).

Artículo “La Soberanía”, Autor: León Duguit, Cuarta Edición Cibernética, Enero 2003.

Artículo “Guía práctica de la Contratación Pública para PYME”, Autores: Ignacio.

Rendón Zapata, Beatriz Juliá Álvarez, Juan Luis Quincoces Soler, Carlos Canitrot

Varela, Gobierno de España Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, marzo 2010.

Artículo “La Contratación Pública Electrónica en las entidades locales de catilla y león”, Consejería de Fomento, 2009 Junta de Castilla y León.

Tesis para obtener titulación, “La Jurisprudencia y la Plenitud Jurídica, (y una breve visión de la Teoría del Derecho)”, Zavala Chavero Roberto,

