

LEY DE OBRAS PUBLICAS

El día 30 del mes de diciembre de 1980 apareció promulgada en el *Diario Oficial* la nueva Ley de Obras Públicas.

Viene a substituir a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, por estimar que ésta ya no constituía un instrumento acorde ni con los principios y políticas del ejercicio del gasto público, ni con la reestructuración del sector público determinada por la Reforma Administrativa, ni con el mismo marco jurídico que norma actualmente la administración del Estado, en palabras de la exposición de motivos de la nueva Ley.

Más en el fondo, esta Ley de Obras Públicas representa un avance importante y, tal vez, la culminación del proceso de la Reforma Administrativa en materia de programación y presupuestación del gasto público, al obligar a todas las dependencias y entidades de la administración del Estado, sin excepción alguna, no sólo a someter sus respectivos ejercicios programáticos y presupuestarios a la previa autorización y constante vigilancia por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sino también a acatar necesariamente todas las normas que sobre planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición de obras públicas establezca la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto.

1. Fines

El fin fundamental de la nueva Ley de Obras Públicas es el de implantar en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado las técnicas de la planeación, de la programación y presupuestación del gasto y financiamiento públicos, de acuerdo con los objetivos y prioridades nacionales, ya que ésta ha sido una constante preocupación de esta administración, como dice la iniciativa en su exposición de motivos.

Persigue la ley, además, la regulación estrecha de las inversiones públicas, en materia de obras y servicios. A este respecto, la iniciativa recuerda que la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía ya con

anterioridad la competencia para vigilar y autorizar el ejercicio del gasto público, por lo cual ahora se busca:

Imprimir uniformidad y congruencia entre las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública.

Busca recoger, continúa la iniciativa, la política de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público en lo que se refiere a las erogaciones que por concepto de inversiones para obra pública realicen las propias dependencias y entidades.

Se insiste mucho en la necesidad de establecer una racional planeación:

Es menester que la ejecución de las obras se oriente a objetivos, prioridades y metas; justifique su realización y considere su impacto y beneficio. Ello permitirá conocer con mayor oportunidad la aplicación de los recursos respectivos los avances de los programas y hacer la selección más objetiva de los proyectos importantes.

La planeación para que pueda servir eficazmente como instrumento del desarrollo, presupone la adecuada programación y presupuestación de las acciones a ejecutar.

2. Dependencias y entidades obligadas

Quedan obligadas a las disposiciones de la nueva Ley de Obras Públicas, absolutamente todas las dependencias y entidades de la administración del Estado, como textualmente expresa la exposición de motivos de la iniciativa, y como prescribe luego el artículo primero de la propia Ley:

- Art. 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública, que realicen;
- I. Las unidades de la Presidencia de la República.
 - II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
 - III. Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.
 - IV. El Departamento del Distrito Federal.
 - V. Los organismos descentralizados.
 - VI. Las empresas de participación estatal y mayoritaria, y
 - VII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las fracciones V y VI.

3. Objeto de la Ley

La Ley de Obras Públicas, como expresa el artículo primero arriba transcrito, tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública.

A) Definición de obra pública:

La Ley define la Obra Pública, en su artículo 2, como:

Todo trabajo que tenga por objeto crear, conservar o modificar los bienes que por su naturaleza o disposición de Ley deban considerarse inmuebles, tales como:

- I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo.
- II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común y
- III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Como se aprecia, por la última fracción transcrita, no se escapa absolutamente nada a la acción vigilante, reguladora y controladora de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es a quien se encomienda la aplicación y ejecución de la Ley.

B) Quedan sujetos también los contratos de servicios con la obra pública, como establece el artículo 5.

4. Aplicación de la Ley

En efecto, la aplicación y ejecución de esta Ley se encomienda a la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto.

La exposición de motivos de la iniciativa declaraba sobre este particular:

Se confiere la aplicación de la Ley al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

5. Obligaciones particulares

La Ley verdaderamente establece las obligaciones particulares que deberán cumplir todas las dependencias y entidades de la administración del Estado en materia de planeación, programación y presupuestación de las obras públicas. Estas obligaciones son tan importantes que a dichas entidades *no se les dá ninguna opción de libertad y deberán ajustarse estrictamente, tanto en lo que respecta al fondo como a la forma.* Esto es así, debido a la política de establecer una férrea unidad y uniformidad en todo el proceso, programación-presupuestación como ha venido repitiendo la Secretaría de Programación y Presupuesto y como lo recalca esta misma Ley.

A) Sobre el inventario de maquinaria y equipo

Para empezar la Ley decreta la obligación de formular un inventario de la maquinaria y equipo de construcción que cada dependencia o unidad tenga, bien sea como propietario, bien que lo tenga a su cuidado. Dicho inventario se entregará a la Dependencia cabeza de sector o, en todo caso, a la propia Secretaría de Programación.

B) Catálogo y archivo de estudios y proyectos

De la misma manera las dependencias y entidades deberán llevar un catálogo y archivo de estudios y proyectos de las obras públicas, el cual remitirán igualmente a la dependencia cabeza de sector o a la propia Secretaría de Programación y Presupuesto.

C) Sobre la planeación

La Ley es muy estricta y detallada: La planeación de las obras públicas deberá:

I. Ajustarse a las políticas y prioridades señaladas en los planes que elabore el gobierno federal a nivel nacional, sectorial y regional de desarrollo social y económico a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo

con los recursos asignados a los mismos planes y en observancia de las normas y lineamientos que de ellos se deriven;

II. Jerarquizarse en función de las necesidades nacionales y del beneficio económico, social y ambiental que presenten;

III. Respetar las disposiciones legales y reglamentarias y tomar en consideración los planes de desarrollo económico, social y ambiental que representen;

IV. Prever los requerimientos de áreas y predios para la obra pública, previa consulta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para que ésta en el ejercicio de sus atribuciones, determine su conveniencia y viabilidad. Asimismo, observar las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios que se hubieran hecho conforme a lo dispuesto por las leyes de la materia;

V. Considerar la disponibilidad de recursos con relación a las necesidades de la obra pública.

VI. Prever las obras principales, así como las complementarias o accesorias y las acciones necesarias para poner aquellas en servicio;

VII. Considerar la tecnología aplicable, en función de la naturaleza de las obras, y

VIII. Tomar en cuenta, preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de la región donde se ubiquen las obras.

Como puede apreciarse el rigor es extraordinario. Los motivos que justifican esta política se expresa en la iniciativa.

Porque el Gasto Público Federal debe satisfacer las necesidades consideradas como prioritarias para la población.

Porque dichas inversiones representan un gran impacto para la economía del país.

Y porque producen importantes efectos sociales.

De suerte que aún las circunstancias ecológicas y ambientales deben tomarse en cuenta y se deben prever los efectos que las obras producen en el ambiente y en la ecología según indica el artículo 13.

D) Sobre la programación-presupuestación

Establece el artículo 14 que las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos con base en las políticas, prioridades y recursos de la planeación del desarrollo del país; considerando:

- I. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- II. Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles;
- III. Los recursos necesarios para su ejecución y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de operación; y
- IV. Las unidades responsables de su ejecución.

Asimismo los programas y presupuestos deberán incluir las acciones y recursos para llevar a cabo el proceso de planeación, y de programación y presupuestación de las obras, a que se refiere este capítulo.

Dichos programas deberán remitirse a la dependencia coordinadora del sector o directamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para integrarlos al desarrollo del país.

En la programación de la obra pública, las dependencias y entidades preverán la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de ejecución aplicables.

El programa de la obra pública indicará las fechas previstas de iniciación y terminación de todas sus fases, considerando las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

Y más adelante el artículo 17 precisa: las dependencias y entidades, dentro de su programa, elaborarán los presupuestos de cada una de las obras públicas que deban realizar distinguiendo las que se han de ejecutar por contrato o por administración directa. Los presupuestos incluirán según el caso, los costos correspondientes a:

I. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran;

II. Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;

III. La regularización y adquisición de la tierra;

IV. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato y, en caso de realizarse por administración directa los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro y materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos adicionales para prueba y funcionamiento, así como los indirectos de la obra.

V. Las obras de infraestructura complementarias que requiera la obra;

VI. Las obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales;

VII. Los trabajos de conservación, operación y mantenimiento ordi-

nario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo; y

VIII. Las demás previsiones que deban tomarse en consideración según la naturaleza y características de la obra.

En el caso de obras cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, deberá determinarse tanto el presupuesto total de la obra, como el relativo a los ejercicios de que se trate.

E) Sobre la ejecución

Las severas medidas continúan respecto de la ejecución de la obra.

a) Requisitos previos:

Para ejecutar una obra la Ley en su artículo 29 establece la necesidad de que:

I. Las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizado por la Secretaría.

II. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro y

III. Se cumplan los trámites o gestiones complementarios que se relacionen con la obra y los que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales.

De manera que no se podrá realizar ninguna obra sin el cumplimiento previo de estos requisitos.

b) De la forma de ejecución:

La Ley prevé dos formas de ejecución: por contrato; y por administración directa, cuando se posea la capacidad técnica para ello. La adjudicación del Contrato se efectuará mediante subasta pública; minuciosamente regulada en esta Ley. Sólo se exceptúan los casos de emergencia en los que se ejecutarán las obras desde luego, pero bajo la responsabilidad correspondiente.

Tampoco se permiten cambios ni modificación de inversiones al proyecto autorizado, ni al proyecto de la obra aprobada, con la única excepción de que existan razones fundadas y explícitas de interés general expresadas en acuerdo escrito. Y en estos casos, las variaciones no superarán el 20 por ciento en el plazo o en el monto, como prescribe el artículo 41.

En todo caso, determina el artículo 57, la dependencia o entidad de que se trate, justificará la adjudicación de la obra en dictamen respecto de la capacidad e idoneidad del o los contratistas registrados que po-

drían ejecutarla.

F) Recibimiento de la obra

Una vez concluida la obra, dice el artículo 53, o parte utilizable de la misma, las dependencias y entidades vigilarán que la unidad que deba operarla reciba oportunamente de la responsable de su realización, el inmueble en condiciones de operación, los planos actualizados, las normas y especificaciones que fueron aplicadas en la ejecución, *así como los manuales e instructivos de operación, conservación y mantenimiento correspondientes.*

Las dependencias y entidades bajo cuya responsabilidad quede una obra pública después de terminada estarán obligadas a mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y vigilar que su uso, operación, mantenimiento y conservación se realice conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos.

Las dependencias y entidades llevarán registros de los gastos de construcción y mantenimiento, así como de restitución de la eficiencia de la obra o de su mejor aprovechamiento y, en su caso, de los gastos para su demolición.

G) Control directo de las dependencias y entidades

La Ley pensó que las dependencias y entidades participen en el control directo de las obras, para cuyo efecto deberán elaborar normas y procedimientos específicos, de manera que puedan suspender por causa justificada o rescindir administrativamente los contratos por razones de interés general o por contravenir las disposiciones de esta Ley.

H) Control por parte de S.P.P.

La Ley establece la obligación estricta de remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la forma y en los términos que ésta señale, la información relativa a las obras que realicen o contraten; y la de dar facilidades para supervisar y llevar el control requerido en su ejecución.

De cualquier modo, las dependencias coordinadoras de sector y la propia Secretaría de Programación y Presupuesto podrán solicitar en todo tiempo documentación completa y específica relativa a cualquier obra.

6. Sobre el régimen de sanciones

El control tan estricto que ahora se consagra en esta Ley de Obras Públicas sobre todos y cada uno de los pasos de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra, viene reforzado por el título tercero, que habla de las infracciones y sanciones.

Conviene precisar en que las sanciones, que enseguida se especifican, podrán ser impuestas tanto por parte de las dependencias y entidades interesadas en las obras y servicios, como por parte de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, quien se reserva la facultad indeclinable de supervisar y controlar dichas obras.

Igualmente importa subrayar que las sanciones, aun las de tipo económico podrán imponerse tanto a los contratistas como a los funcionarios y empleados públicos, que infrinjan la Ley: en la exposición de motivos expresa terminantemente que responsabiliza a las dependencias y entidades en forma directa, para que exista corresponsabilidad en las acciones y aclara:

Se establecen sanciones tanto de carácter pecuniario como de orden administrativo, para propiciar la legalidad y adecuación de los actos de quienes tengan a su cargo la vigilancia de la Ley y la adopción de las decisiones que ello se supone.

Dos clases de funciones preve la ley para quienes la infrinjan y quebranten las normas que, para su cumplimiento y aplicación, pueda dictar la Secretaría de Programación y Presupuesto: una sanción pecuniaria o multa; y una sanción de tipo administrativo, la sanción pecuniaria podrá ser de 5,000.00 a 500,000.00. Mientras que, con independencia de la multa, podrán ser sancionados los infractores con la rescisión, suspensión o cancelación del contrato respectivo, en los supuestos en que los infractores sean contratistas; y mediante la amonestación escrita, suspensión o remoción de sus cargos, en los supuestos en que los infractores sean funcionarios o empleados públicos.

Con independencia de los dos tipos de sanciones arriba señalados, la Ley preve la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad civil, penal y la misma responsabilidad oficial, en que hubieren incurrido tanto los funcionarios y empleados públicos como los contratistas.

JOSE BARRAGAN BARRAGAN