



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CEDIP**  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

4477

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2019  
CEDIP/LXIV/DG/1359/19  
NUM. DE EXP. 382/19

**DIP. ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ**  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**  
**DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**  
**H. CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**PRESENTE**

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP); de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49, numeral 3 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y 35, 36 y 43, inciso a) del *Estatuto de la Organización Técnica y Administración y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, tiene entre sus funciones llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico, los cuales conforme al *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*, brinda a diputadas y diputados que así lo soliciten, servicios de apoyo técnico sobre temas de carácter jurídico y parlamentario.

Con fundamento en lo anterior y en atención al oficio con número CTA/No. 554/2019, me permito adjuntar la opinión técnica jurídica que la Dirección de Estudios Legislativos elaboró sobre la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29 y 71 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

**ATENTAMENTE**

  
**DR. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**  
**ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL**



JCCG/LFO/Ely





## OPINIÓN TÉCNICO-JURÍDICA

### **Datos del solicitante:**

Diputado federal Óscar González Yáñez, presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

### **Contenido de la solicitud:**

El solicitante requiere una opinión técnica de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29 y 71 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, suscrita por la diputada Sandra Paola González Castañeda.

### **Atribuciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP):**

El CEDIP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y de Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, está facultado para emitir la presente opinión.

### **Alcance de la opinión jurídica:**

Se encuentra delimitada, por lo dispuesto en el artículo 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y de Servicio de Carrera de la Cámara de



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

Diputados, donde se establece que la información generada por los Centros de Investigación no puede contener ni sugerir recomendaciones de políticas públicas. Además, el artículo 35 del referido ordenamiento dispone que los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida a los Centros, deberá estar acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna.

### **I. ANTECEDENTES DE LA SOLICITUD**

Mediante oficio CTA/NO.554/2019, de fecha 25 de noviembre del presente año, el diputado federal Óscar González Yáñez, presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, presenta la solicitud referida.

### **II. RESUMEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

Para fundamentar su iniciativa, la diputada proponente señala una serie de argumentos que a continuación resaltamos.

Refiere que el Congreso Constituyente de 1917, estableció por primera vez en el texto de la Carta Magna que todos los contratos que el gobierno tuviera que celebrar para la ejecución de obras públicas, serían adjudicados en subasta, mediante convocatoria. Asimismo, señala que la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 134 que la administración de los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal se regirá por los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Y que este precepto constitucional determina procedimientos legales para la contratación de obra por parte del Estado, señalando que ésta se adjudicará mediante licitaciones públicas a través de convocatorias, también públicas, con la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones posibles en lo que a precio, calidad, financiamiento y oportunidad se refiere.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

Asimismo, subraya que el texto constitucional en vigor estipula que cuando las licitaciones no sean idóneas para obtener las mejores condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que aseguren las mejores condiciones.

De la misma forma menciona que en los Estados Unidos Mexicanos el cuerpo normativo que se ocupa de regular la contratación de obra pública es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Y que esta ley, reglamentaria del artículo 134 constitucional, define las obras públicas como los trabajos destinados a construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. De igual forma, precisa que los servicios relacionados con las obras públicas son los trabajos que tienen por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías relacionados con dichas obras; la dirección o supervisión de la ejecución de obras, y los estudios para rehabilitar, corregir o dotar de eficiencia a alguna instalación.

Continúa indicando que, según el texto legal, las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas a través de contrato o por administración directa. En caso de elegir la realización por medio de contrato, podrán seleccionar el procedimiento de contratación que asegure al Estado las mejores condiciones, ya sea licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa.

La mencionada ley decreta que, para efectos administrativos, la facultad de interpretación de los preceptos que la integran corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Economía. Sobre esta última recae la potestad de dictar las reglas que deberán acatar las dependencias y entidades, derivadas de aquellos programas cuya finalidad sea la promoción de la participación de las empresas nacionales,



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

particularmente de las micro, pequeñas y medianas. En la elaboración de estas reglas, la Secretaría de Economía podrá tomar en consideración las opiniones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Función Pública.

En ese sentido, dice la iniciante, podemos observar que la ley en la materia promueve la participación de empresas nacionales en la realización de obras públicas, destacando la intervención de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ese ordenamiento, en su artículo 29 dispone que en los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optarán por emplear recursos humanos del país, así como por utilizar bienes y servicios de procedencia nacional. Sin embargo, argumenta la proponente, no se fija cuál deberá ser el porcentaje mínimo de contenido nacional en los materiales requeridos para la realización de las obras públicas.

También refiere que el artículo décimo primero transitorio de la reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009, menciona el porcentaje de contenido nacional de los bienes que el Estado adquiera. No obstante, este artículo hace referencia a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que a la letra dice:

La Secretaría de Economía incrementará progresivamente el porcentaje de contenido nacional a que se refiere la fracción I del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, hasta un sesenta y cinco por ciento, en un plazo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

De la misma manera menciona que la fracción I del artículo 28 de la ley que regula las adquisiciones, estipula que en las licitaciones públicas nacionales los bienes a adquirir deberán ser producidos en el país y contar, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, mismo que se determinará considerando la mano de obra, los insumos de los bienes y los aspectos que determine la Secretaría de Economía a través de reglas de carácter general.

El análisis de las anteriores disposiciones lleva, a la proponente, a la conclusión de que la protección a la industria nacional de construcción se ha dejado en manos de la Secretaría de Economía, la cual puede ejercer su facultad reglamentaria y determinar lo que considere acertado en lo referente al tema de materiales mexicanos utilizados en la realización de obras públicas.

Esta iniciativa, en palabras de la iniciante, tiene por objeto, lograr una mayor competitividad para las empresas mexicanas en general, y de manera particular para las micro, pequeñas y medianas empresas de origen nacional, así como incrementar la participación de éstas en la realización de obras públicas, erradicando las malas prácticas en los procesos de licitación que han derivado en la exclusión de las empresas que buscan crecer en el sector de la construcción. De tal forma, se busca que el hecho de que empresas extranjeras acudan a México a desarrollar obras públicas no implique que las empresas mexicanas sean relegadas.

En virtud de lo anterior, la iniciativa, motivo de esta opinión, plantea modificar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en sus artículos 29 y 71, el primero relativo a los procedimientos de contratación de obra por parte del Estado y el segundo referente a los trabajos por administración directa, con la finalidad de incluir, al menos treinta y cinco por ciento mínimo de materiales de procedencia nacional.



"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

### III. Cuadro comparativo con la legislación vigente

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 29.-</b> En los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.</p>	<p><b>Artículo 29.-</b> En los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización <b>de al menos un treinta y cinco por ciento</b> de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.</p>
<p><b>Artículo 71.- ...</b> Los órganos internos de control en las dependencias y entidades, previamente a la ejecución de los trabajos por administración directa, verificarán que se cuente con el presupuesto correspondiente y los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y, en su caso, de utilización de maquinaria y equipo de construcción.</p>	<p><b>Artículo 71.- ...</b> Los órganos internos de control en las dependencias y entidades, previamente a la ejecución de los trabajos por administración directa, verificarán <b>que se cumpla con el requisito mínimo de treinta y cinco por ciento de contenido nacional en los materiales requeridos para la realización de las obras públicas</b>, que se cuente con el presupuesto correspondiente y los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y, en su caso, de utilización de maquinaria y equipo de construcción.</p>





*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

#### IV. Comentarios jurídicos

Una vez que hemos mostrado la exposición de motivos de la presente propuesta de reforma, así como su cuadro comparativo, a continuación, emitiremos los comentarios jurídicos en relación con dichas reformas.

##### **Análisis sobre la constitucionalidad de la propuesta**

La CPEUM, consagra en su artículo 134 lo siguiente:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

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 las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

Como se puede apreciar en el párrafo uno del precepto constitucional citado, los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez fueron elevados a rango constitucional.

Del citado precepto constitucional, se aprecia que la propuesta de reforma, motivo de esta opinión jurídica, no contraviene a la Constitución.

### **Análisis sobre la convencionalidad de la propuesta**

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprobó en 2011 la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública. Dicha ley constituye la base o se refleja en las leyes y reglamentos sobre la contratación pública de los Estados firmantes (entre los que se encuentra México).<sup>1</sup> Esos Estados utilizaron la Ley Modelo y la Guía para su incorporación al derecho interno a los efectos de reformar su ley sobre la contratación pública y los sistemas correspondientes, aunque el grado en que el marco reglamentario resultante incorpora las disposiciones de la Ley Modelo varía, porque ese marco también refleja las tradiciones jurídicas, la política interna y otros objetivos de los Estados.<sup>2</sup>

Dicha ley señala en su preámbulo:

CONSIDERANDO que el [Gobierno] [Parlamento] de ... estima aconsejable reglamentar la contratación pública a fin de promover los siguientes objetivos:

a) Alcanzar una máxima economía y eficiencia en la contratación pública;

1

[http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model\\_status.html](http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model_status.html)

Ídem.

Recuperado

de:



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

- b) Fomentar y alentar la participación de proveedores y contratistas en el proceso de contratación pública, sin hacer distinciones por concepto de nacionalidad, a fin de promover así el comercio internacional;
- c) Promover la competencia entre proveedores o contratistas en orden al suministro del objeto del contrato adjudicable;
- d) Garantizar un trato justo, igual y equitativo a todos los proveedores y contratistas;
- e) Promover la rectitud y la equidad en el proceso de contratación, para que dicho proceso goce de la confianza pública; y
- f) Dotar de transparencia a los procedimientos previstos para la contratación pública.

Donde se aprecian los objetivos de dicho ordenamiento, resaltando la eficiencia, rectitud, equidad y confianza en los procesos de licitación.

La misma ley prevé en su artículo 9 lo siguiente:<sup>3</sup>

Artículo 9. Idoneidad exigible de todo proveedor o contratista

1. El presente artículo será aplicable a la verificación que en cualquier etapa del proceso de contratación podrá efectuar la entidad adjudicadora de la idoneidad exigible de todo proveedor o contratista.
2. Todo proveedor o contratista deberá satisfacer aquellos de los siguientes criterios que la entidad adjudicadora considere apropiados y pertinentes en las circunstancias del contrato que se vaya a adjudicar:
  - a) Poseer las cualificaciones profesionales, técnicas y ecológicas, así como la competencia profesional y técnica, los recursos financieros, el equipo y

Idem.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

demás medios materiales, la capacidad, fiabilidad y experiencia empresarial, y el personal que se requieran para ejecutar el contrato adjudicable;

b) Cumplir las normas éticas y de otra índole que sean aplicables en este Estado;

c) Estar legalmente capacitados para concertar el contrato adjudicable;

d) No haber incurrido en quiebra o insolvencia ni estar su negocio bajo la administración de un síndico o de un tribunal o en proceso de liquidación, ni haberse suspendido su actividad comercial o haberse abierto procedimiento alguno contra la empresa por alguna de las causas que anteceden;

e) Haber cumplido sus obligaciones fiscales y efectuado sus pagos a la seguridad social de este Estado;

f) No haber sido condenados, ni ellos ni su personal directivo o gestor, por algún delito imputable a su conducta profesional o a alguna declaración falsa o engañosa acerca de su idoneidad para cumplir algún contrato adjudicable en los ... años [el Estado promulgante fijará este plazo] que antecedan a la apertura del proceso de adjudicación, ni haber tampoco sido objeto de inhabilitación o suspensión profesional a raíz de algún proceso administrativo.

3. A reserva del derecho de todo proveedor o contratista a proteger su propiedad intelectual o sus secretos comerciales, la entidad adjudicadora podrá exigir que los participantes en un proceso de contratación suministren toda prueba documental o cualquier otro dato que le permita cerciorarse de la idoneidad de los proveedores o contratistas conforme a los criterios previstos en el párrafo 2 del presente artículo.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

4. Todo requisito que se fije de conformidad con el presente artículo deberá enunciarse en los documentos de precalificación o de preselección, en caso de ser emitidos, y en el pliego de condiciones, y será aplicable por igual a todo proveedor o contratista. La entidad adjudicadora no impondrá criterio, requisito o trámite alguno para determinar la idoneidad de los proveedores o contratistas que no esté previsto en la presente Ley.

5. La entidad adjudicadora evaluará la idoneidad de los proveedores o contratistas conforme a los criterios y procedimientos que se indiquen en los documentos de precalificación o de preselección, en caso de ser emitidos, y en el pliego de condiciones.

6. De no ser los criterios, requisitos o procedimientos impuestos por la entidad adjudicadora conforme al artículo 8 de la presente Ley, la entidad adjudicadora no establecerá criterio, requisito ni procedimiento alguno para determinar la idoneidad de los proveedores o contratistas que entrañe alguna discriminación frente a un proveedor o contratista, o frente a alguna categoría de ellos, o que no sea objetivamente justificable.

7. No obstante lo dispuesto en el párrafo 6 del presente artículo, la entidad adjudicadora podrá exigir la legalización de los documentos probatorios facilitados por el proveedor o contratista que haya presentado la oferta ganadora para demostrar que reúne las cualificaciones exigidas. Al hacerlo, la entidad adjudicadora no impondrá requisito alguno en materia de legalización de los documentos probatorios que no esté ya previsto en el derecho interno aplicable para la legalización de los documentos de esa índole.

8. a) La entidad adjudicadora descalificará a un proveedor o contratista si descubre en algún momento que presentó información falsa o engañosa acerca de su idoneidad;



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

b) La entidad adjudicadora podrá descalificar a un proveedor o contratista si descubre en algún momento que la información presentada respecto de su idoneidad adolece de inexactitudes u omisiones graves;

c) Salvo en casos en los que sea aplicable el apartado a) del presente párrafo, la entidad adjudicadora no podrá descalificar a un proveedor o contratista por razón de que la información presentada acerca de su idoneidad adolezca de alguna inexactitud u omisión no grave. Un proveedor o contratista podrá, no obstante, ser descalificado si no subsana sin demora esas deficiencias al ser requerido a hacerlo por la entidad adjudicadora;

d) La entidad adjudicadora podrá exigir de un proveedor o contratista que se haya precalificado conforme al artículo 18 de la presente Ley que vuelva a probar su idoneidad con arreglo a los mismos criterios que se utilizaron para su precalificación. La entidad adjudicadora deberá descalificar a todo proveedor o contratista que no consiga volver a probar su idoneidad, de haber sido requerido a hacerlo. La entidad adjudicadora deberá informar sin demora a cada proveedor o contratista al que se haya exigido que vuelva a probar su idoneidad, acerca de si ha conseguido o no volverla a probar conforme a las expectativas de la entidad adjudicadora.<sup>4</sup>

De la lectura de los preceptos anteriores, podemos señalar que la propuesta de la solicitante no contraviene el marco jurídico internacional en la materia.

### **Análisis de la propuesta y de ley reglamentaria**

Por otra parte, el artículo 34 de la CPEUM, ya analizado en esta opinión, cuenta con dos leyes reglamentarias, una de ellas, la que la diputada proponente pretende

<sup>4</sup> Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), recuperado de <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf>.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

reformular: Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas. La reforma versa sobre incorporar el enunciado normativo *de al menos un treinta y cinco por ciento*, para garantizar que, al menos en ese porcentaje, las dependencias y entidades utilizarán, en los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, bienes o servicios de procedencia nacional. Asimismo para garantizar que los órganos de control verifiquen que se cumple con ese requisito, previamente a la ejecución de los trabajos.

Como se puede observar, la propuesta normativa se inserta dentro de que se encuentra regulado, es decir; los bienes o servicios de procedencia nacional, pero especificando el porcentaje de los mismos, por lo que no contraviene el texto reglamentario en la materia.

**a) Respecto a la reforma del artículo 29 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).**

La propuesta pretende incluir el enunciado: *de al menos un treinta y cinco por ciento*, para obligar a las dependencias y entidades a cumplir mínimamente con ese porcentaje, respecto de los bienes y servicios de procedencia nacional, que deberán emplear en los procedimientos de contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

**Comentarios**

a.1) Es de resaltar que, en la exposición de motivos de la propuesta de reforma, materia de esta opinión jurídica, no se exponen datos de la problemática que se pretende resolver, es decir, se desconoce el porcentaje de utilización de bienes o servicios de procedencia nacional, en los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, en virtud de ello, la propuesta de que dicho porcentaje sea de, al menos treinta y cinco por ciento, podría resultar injustificada, porque, al desconocer esta información, resulta complicado establecer





*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

un porcentaje mínimo que resulte adecuado para la resolución de una problemática específica.

Se estima que es necesario conocer cuál es el estándar o promedio que, en la actualidad, utilizan las dependencias y entidades en esta hipótesis normativa, lo que permitiría establecer, en el enunciado normativo, un porcentaje mínimo que coadyuve en la necesidad, planteada por la proponente, de incrementar la participación de empresas mexicanas en la realización de obra pública y los servicios relacionados con ésta.

No omitimos señalar que tal información, al tratarse de datos estadísticos y no de disposiciones jurídicas o de algún objeto de estudio de la disciplina del derecho, rebasan la competencia de este Centro de Investigaciones, abocado a emitir opiniones en el ámbito de la ciencia jurídica, motivo por el cual no nos manifestamos en este sentido.

En la LOPSRM solo obra el porcentaje mínimo requerido, para garantizar que se incorpore, al menos, el 30 por ciento de la mano de obra nacional en las licitaciones públicas, sin perjuicio de lo contenido en los tratados internacionales, tal como se desprende de la lectura del último párrafo del artículo 30.

Y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector público (LAASSP), se establece en su artículo 28 el carácter de sus licitaciones, disponiendo en su fracción I, la licitación pública nacional, en el tenor siguiente:

I. Nacional, en la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"*  
*"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.

La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Estos dos dispositivos normativos, son similares a los que la proponente aboca su iniciativa de reforma, el primero de ellos es en materia de la LOPSRM, pero en relación a la mano de obra nacional, donde se dispone que dicha mano de obra será, al menos del treinta y cinco por ciento, y el segundo de ellos es en materia de la LAASSP, donde se define la licitación pública nacional, disponiendo que *... los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía, sin que ninguno de estos dispositivos pueda ser considerado como antecedente de la iniciativa de la diputada proponente, en virtud de que ésta se refiere al porcentaje mínimo de bienes y servicios de procedencia nacional, es decir, a materia distinta al de aquellos, y de la misma forma los porcentajes mínimos solicitados de procedencia o contenido nacional son diversos en los tres casos.*

No obstante lo anterior, la comisión dictaminadora podría subsanar esta deficiencia en el dictamen correspondiente.

**b) Respecto de la reforma al segundo párrafo del artículo 71 de la LOPSRM.**



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

La propuesta de reforma consiste en disponer que los órganos internos de control en las dependencias y entidades, previamente a la ejecución de los trabajos por administración directa, verifiquen *que se cumpla con el requisito mínimo de treinta y cinco por ciento de contenido nacional en los materiales requeridos para la realización de las obras públicas...*

### **Comentarios**

**b.1)** Esta propuesta de reforma podría ser inviable, en virtud de que los órganos internos de control, verifican el cumplimiento de los requisitos que se encuentran plasmados en la misma ley, respecto de la administración directa, y el requisito del cumplimiento del treinta y cinco por ciento de contenido nacional en los materiales requeridos para la realización de las obras públicas, no se encuentra en dicha ley reglamentaria, que dispone en su artículo 70 lo siguiente:

**Artículo 70.-** Cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 24 de esta Ley, las dependencias y entidades podrán realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán:

- I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;
- II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario;
- III. Utilizar preferentemente los materiales de la región, y
- IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran.



"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

En la ejecución de los trabajos por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten.

Cuando se requieran equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, su adquisición se regirá por las disposiciones correspondientes a tal materia.

Por lo que la inclusión de este enunciado normativo en el artículo 71, podría crear conflicto normativo con su precedente artículo 70.

### **Conclusiones**

En virtud de los argumentos esgrimidos, exponemos las siguientes conclusiones:

1. La propuesta de reforma no contraviene el marco constitucional.
2. La propuesta de reforma no contraviene el marco reglamentario.
3. La propuesta de reforma no contraviene el marco convencional.
4. La propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, podría resultar injustificada por los argumentos expuestos en los *Comentarios jurídicos*, no obstante, de considerarlo viable, la comisión dictaminadora podría observar lo argumentado en dichos *Comentarios*.
5. La reforma al segundo párrafo del artículo 71 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, podría resultar inviable por lo argumentado en los *Comentarios jurídicos*.



*"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"  
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"*

## V. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).

Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

09 de diciembre de 2019

