

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**BASES JURÍDICO–ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS
DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SISTEMA DE
TRANSPORTE COLECTIVO METRO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A:
JAIME DIDIER AGUILAR CORTAZAR



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico esta tesis con profundo amor
a mis padres, como un homenaje
permanente a su memoria.

A mi esposa Rocío, a
Adolfo y Jaime Didier,
por su invaluable presencia
en mi vida.

A mi familia por todo
lo que significa para mi.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Recuento Breve de la Colonia hasta la Época Independiente

La Época Revolucionaria

La Constitución de 1917

Ordenamientos Jurídicos más Relevantes

Ley de Inspección de Adquisiciones del 6 de Mayo de- 1972

Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes- de la
Administración Pública del 31 de Diciembre de- 1979

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones- de
Servicios Relacionados con Bienes Muebles del 8- de Febrero
de 1985

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 1° de- Enero de
1994

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO (STCM)

Surgimiento y Evolución

El Transporte y su Problemática en la Ciudad de- México

Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Situación Actual

Capacidad de Servicio

Infraestructura y Equipamiento

Modernización del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La Adquisición de Bienes y Servicios a través de la
Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios

CAPÍTULO III

LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

La Regulación Federal

El Estado y la Actividad Estatal

Los Contratos Administrativos

Sistemas de Contratación

Sistemas de Elección Libre

Sistemas de Restricción

Licitación Pública

El Régimen Actual de Adquisiciones en el Distrito Federal

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

Definición de procedimiento y proceso

Procedimiento de adquisición mediante adjudicación directa-
(nacionales o internacionales)

Procedimiento de adquisición mediante invitación-
restringida (nacionales o internacionales)

Procedimiento de Licitación Pública (nacionales o -
internacionales)

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

PALABRAS CLAVE:

Adquisiciones, Ley de Adquisiciones, Contrato Administrativo, Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Licitación Pública, Invitación Restringida, Adjudicación Directa.

INTRODUCCIÓN

El extenso marco normativo federal que rigió las adquisiciones del sector público en el Distrito Federal hasta septiembre de 1998 –específicamente el del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM)–, y la publicación desmesurada de acuerdos, lineamientos, oficios y demás normas, hicieron que los mecanismos de control interno que regulan los procedimientos de adquisiciones y suministros de materiales y servicios, redundaran por varios años en problemas de productividad dentro del mencionado Sistema.

Es así, que el 28 de septiembre de 1998 fué publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Adquisiciones; con este nuevo marco jurídico, la anterior Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (abrogada el 4 de enero del 2000), que se vino aplicando en la ejecución de los correspondientes ámbitos en el Distrito Federal -y cuya observancia correspondió al ámbito federal-, dificultó la práctica y la operación de la adquisición de recursos materiales en el STCM, así como su control de ejecución; especialmente por asignar en varias de sus disposiciones los mismos criterios para las adquisiciones que para las obras públicas, siendo estas materias sustancialmente distintas.

El STCM es un organismo público descentralizado, que opera en la actualidad bajo la vigilancia y control del Gobierno del Distrito Federal y fue creado por decreto del presidente Gustavo Díaz Ordaz el 29 de abril de 1967, con la finalidad de construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo del Distrito Federal. En este contexto, la creación del STCM obedeció a dos grandes factores: 1) al crecimiento de la demanda de transporte público a finales de los años sesenta, 2) así como a la explosión demográfica que se viene registrando en la Zona

Metropolitana de la Ciudad de México, desde aquel tiempo.

Dentro de este panorama, las adquisiciones de bienes y servicios del STCM es una de las actividades que mayores repercusiones tienen sobre la ejecución adecuada del transporte metropolitano. Del régimen de adquisiciones va a depender en buena parte la calidad del servicio público, su costo y la terminación a tiempo de nuevos proyectos. La aplicación de políticas y procedimientos administrativos equitativos y transparentes, es una herramienta indispensable no sólo para crear mercados confiables y estables capaces de atraer proveedores y contratistas eficientes, sino para resguardar los principios de responsabilidad de gestión y uso efectivo de los fondos públicos.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, la presente investigación analiza las bases jurídico administrativas en los procedimientos de adquisiciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro; ante la necesidad de que los servicios que presta este organismo descentralizado que reviste características muy importantes para la vida social y económica de la capital del país, mantenga un óptimo nivel de mantenimiento de sus instalaciones y equipos, y un eficaz sistema de adquisiciones.

Así, en el primer capítulo son identificadas las referencias históricas acerca de la regulación de los procedimientos de adquisiciones del gobierno federal.

En el segundo capítulo, se conoce el origen y evolución del Sistema de Transporte Colectivo Metro, así como su infraestructura y equipamiento actual.

Dentro del tercer capítulo, es importante plasmar los aspectos

más destacados de la contratación administrativa que realiza el Estado en materia de adquisiciones, con énfasis en los sistemas y en la naturaleza jurídica de los contratos administrativos, aspectos que se encuentran relacionados con su administración y por supuesto con el sistema de adquisiciones de bienes y servicios al que se encuentra sujeto el STCM.

Finalmente en el cuarto capítulo, se analizan las tres formas primordiales de adquirir bienes dentro del STCM, –adjudicación directa, invitación restringida y licitación pública– las cuales se prevén dentro de la actual Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Ya que el objetivo central de la presente investigación, consiste en identificar las bases jurídico-administrativas en los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, es conveniente identificar en este primer capítulo, las referencias históricas acerca de la regulación de dichos procedimientos de adquisiciones del gobierno federal.

Cabe destacar, que la adquisición surge de un interés público, y forma parte de un procedimiento administrativo mediante el cual el gobierno lleva a cabo un Programa Anual de Adquisiciones que le permitirá satisfacer sus propias necesidades y fortalecer su régimen patrimonial.

Dicho de otra manera, la función pública necesariamente requerirá de la contribución del ciudadano, para poder integrar un gasto público, que una vez aplicado, se traducirá en servicios y obras públicas. En este desenvolvimiento del gobierno federal, estatal o municipal, se encontrarán formas a través de los cuales se van allegando de bienes para poder satisfacer las necesidades colectivas.

Como consecuencia de lo anterior, las adquisiciones y contratación de servicios constituyen en forma general, una manera administrativa de contratación a través de la cual, el gobierno en sus tres esferas, llevará a cabo un procedimiento en base al principio de legalidad, para tener los elementos materiales suficientes a fin de

proporcionar los servicios y obra pública que la comunidad requiere para su organización y existencia.

Así, la idea básica sobre la que se desarrollará este capítulo, será histórica, pero siempre considerando la situación antes planteada, a fin de observar como es que a través del tiempo, se ha tratado de regular continuamente el gasto público en la erogación que sirve para la compra de los materiales necesarios a fin de brindar los servicios públicos indispensables para la comunidad.

1.1. RECUENTO BREVE DE LA COLONIA HASTA LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Los antecedentes más remotos de los contratos administrativos y por ende, de las adquisiciones y obras públicas, se encuentran en la época prehispánica, sobre todo en cuanto a la ejecución de las obras públicas. Ahora bien, dado los regímenes teocráticos que privaban en esa época, la obra pública estaba dirigida, en buena parte, al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de aquellas sociedades cuya imposición, de grado o por fuerza, representaba una de las principales finalidades de su actividad. Por ello, a decir de Francisco González de Cosío “los vencidos constituían el más importante elemento de trabajo en las obras públicas, tanto en el acarreo de los materiales como en su realización física, la cual determinaba una estratificación social, así como un sistema de tributos y servicio personal a que resultaban aquellos obligados.”¹

Se estima que la primera licitación pública se realizó en 1767, en la época del virrey Carlos Francisco de Croix (1766-1771), con la

¹ González de Cosío, Francisco. Historia de las obras públicas en México. Tomo II. Secretaría de Obras Públicas, México, 1973. p. 146

ejecución de la obra pública del desagüe de la Ciudad de México, en virtud del problema que había sido el número uno desde la época prehispánica, referente a las inundaciones que sufría la gran capital en la época de lluvias; problema que al parecer hasta el momento no ha sido superado a pesar de todos los esfuerzos en este sentido.

Para llevar a cabo este magno proyecto, el gobierno impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras y se pidió la cooperación de las clases privilegiadas.

Por ello, en términos generales, las funciones gubernativas están dirigidas a llevar a cabo dentro de la comunidad las obras de infraestructura necesarias sobre las cuales, la población podrá desarrollarse.

El régimen dentro de la época colonial, era dirigido por los Reyes de España, y todo lo que era necesidad del gasto público, estaba regulado por la Hacienda Pública en la Nueva España.

El autor Agustín Cué Cánovas, al explicarnos estas situaciones menciona lo siguiente:

“La Hacienda Pública en Nueva España no fue establecida conforme a un sistema, por lo contrario, las rentas e impuestos que por diversos motivos cubrían los habitantes del país, para los gastos públicos y el sostenimiento del gobierno peninsular fueron creándose de acuerdo con los intereses y necesidades de éste último y a medida que iban surgiendo nuevas fuentes de riqueza.

Estas circunstancias determinaron la fijación de impuestos como la recaudación de arbitrios y contribuciones, que constituyeron procesos complicados y laboriosos; además, la distribución de

dichos ingresos por la multiplicidad de los mismos, era sumamente defectuosa.”²

El hecho de tener que administrar una colonia, va a gestar un cierto desorden y dar pauta a la necesidad de centralizar el poder público.

Así, la recaudación está basada en ingresos como los derechos por metales preciosos, el llamado quinto real, los derechos de amonedación, el estanco del mercurio, la alcabala, el estanco de la pólvora, la composición, el papel sellado, el estanco del tabaco, correos, loterías, aduanas, etc., resultando que, todos estos tributos básicamente eran en provecho de la corona española, la cual no tenía preocupación por ofrecer los diversos servicios públicos que debería prestar para la formación de la infraestructura necesaria, que promoviera el crecimiento de la colonia.

Pero, afortunadamente, las situaciones cambian, y sucede que para principios del siglo XIX, España es invadida por Napoleón Bonaparte y cae su dominio y control sobre las colonias de América.

Es entonces, cuando para 1810, el pueblo mexicano se levanta en armas, en búsqueda de la anhelada libertad que le daría la independencia hasta el año 1821, y con ésto establecer la primera Constitución que entra en vigor el 4 de octubre de 1824, documento que significa el primer ordenamiento sistemático debidamente establecido, a través del cual, se dan las facultades para empezar a organizar el gobierno de la nueva república independiente.

² Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México. 25° Edición. Editorial Trillas, México, 1985. p. 105.

De tal manera, que en esta Constitución, se puede leer en el artículo 50 fracción VIII, la forma mediante la cual, se va a llevar a cabo la posibilidad de la adquisición en las primeras épocas de la nación independiente. Este artículo de la Constitución de 1824, establece:

“Artículo 50. La facultad exclusiva del Congreso General es la siguiente:

Fracción VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrir los formatos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.³

Así, desde que se inicia la posibilidad de una organización constitucional, una de las circunstancias principales que se van a tratar de cuidar, es sin lugar a dudas, un ingreso para poder tener un gasto público a fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Claro está, que los destinos de estos ingresos, por lo regular eran desviados a intereses personales de los gobernantes; por eso, se pensó que el mismo Congreso pudiera intervenir o llevar un cierto control dentro de los gastos y adquisiciones del gobierno.

Esta ideología, se mantiene en la Constitución conservadora de 1836 y se realiza más en el contenido de la Constitución liberal de 1857; de tal naturaleza, que siendo esta última Constitución origen y fuente directa de nuestra Constitución de 1917, es preciso citar el artículo 31 en su fracción II del texto del 57, que establecía obligaciones para todo mexicano en el sentido de: “Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida; de la manera

³ Tena Ramírez, Felipe. Elementos Fundamentales de la Constitución en México. 18ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2001. p. 174.

proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”⁴

La íntima relación que inicialmente se va a establecer en forma histórica hasta antes de 1917, será que el gasto público, se compondrá de la reunión de todas las contribuciones de cada una de las personas que habitaban el país. Evidentemente, que la contribución tendría que ser proporcional y equitativa al ingreso de las personas, y por lo mismo, contribuía más quién más tenía.

Ahora bien, se ve claramente que la obligación gubernamental, sería el llevar esa contribución hacia el gasto público en general.

Esto quiere decir, que se le va a otorgar al ciudadano, por parte del gobierno los servicios públicos generales, como son, la dotación de agua, banquetas, carreteras, parques, seguridad pública, etc., pero para lograrlo, evidentemente, el gobierno requiere siempre de tener recursos materiales para ello, así empezamos a denotar la filosofía histórica-jurídica de la adquisición, ésta se basa en la formación de una contribución debidamente aparejada con todas y cada una de las contribuciones de todos los mexicanos y también se junta con lo que es el ingreso nacional a través de la explotación de los recursos naturales como el petróleo, la generación de electricidad, gas, para constituir una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se empieza a formar ya un principio de legalidad a través del cual, se van generando para cada uno de los ciudadanos, una oportunidad de crecimiento por la infraestructura que recibe en virtud de la contribución que aporta.

⁴ *Ibidem.* p. 611.

Como consecuencia, el control en la adquisición deberá ser irrestricto, y basado en el principio de legalidad, siendo que la prioridad en el gasto público, deberá ser siempre la satisfacción de los intereses comunes del grupo social.

1.2. LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA.

Si bien durante el transcurso del siglo XIX se comenzó a utilizar la licitación en aquel entonces llamada remate o subasta, como un medio para el otorgamiento de las obras públicas, la figura jurídica que más se usó fue la concesión sobre todo en la construcción de caminos; de ello nos da cuenta José María del Castillo Velasco, siendo el primer tratadista de derecho administrativo mexicano - a nuestro juicio-, que desarrolló la figura jurídica de la licitación. Aquí un pasaje de su obra escrita en 1875:

“...se verifican tales contratos para toda clase de obras y servicios por cuenta del Estado, mediante la subasta y en remate público y solemne ante la autoridad a quien corresponde.

El remate se adjudica siempre al mejor postor, con tal de que su proposición esté ajustada a la forma previamente establecida para la subasta.

Todas las proposiciones deben hacerse en pliegos cerrados para evitar confabulaciones y la intervención de terceros movidos por el deseo de alcanzar una prima: ardidés de la codicia que ceden en menoscabo de los intereses del Estado. Enseguida se procede a su lectura, se declara la proposición más ventajosa, se extiende el acta por el escribano que intervenga, y legalizada en forma, se eleva al superior para la resolución definitiva si ha lugar

a solicitarla.”⁵

En torno a la dictadura porfiriana se puede afirmar que a partir de lo que fue el monopolio del gobierno llevado a cabo por el General Díaz, todo lo que es el complejo sociopolítico de la nación mexicana, resintió severamente el sometimiento a la esclavitud y a la tiranía a la que fueron condenados gran parte de los mexicanos de aquella época.

El exterminio de razas completas, como los yaquis en el norte del país y la ausencia de libertades por todas partes retratan a Porfirio Díaz, como uno de los dictadores más crueles, despiadados y sanguinarios que nuestra historia nacional ha podido contemplar. De ahí brota la necesidad de una nueva gesta revolucionaria.

El historiador John Kennet Turner, al hablar sobre este tema, menciona lo siguiente:

“Los Estados Unidos son socios en la esclavitud que existe en México, después de 50 años de haber liberado a sus esclavos negros, el Tío Sam se ha vuelto esclavista de nuevo y se ha dedicado a la trata de esclavos en un país extranjero, el Poder Judicial de los Estados Unidos se ha usado en forma más efectiva para distribuir el movimiento a los mexicanos destinados a morir en la esclavitud y para mantener en su trono al principal tratante de esclavos del México bárbaro como es Porfirio Díaz.”⁶

⁵ Castillo Velasco, José María del. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I. Impreso por Castillo Velasco e Hijos, México, 1875. pp.. 47 y 48.

⁶ Kennet Turner, John. México Bárbaro. 10ª. Edición. Editorial Costa Amic, México, 1999. pp 229 y 230.

Sin duda, las circunstancias sobre la posibilidad de una regulación o un control en el gasto público, pues no se tenían en épocas de Don Porfirio Díaz, a pesar de que la Constitución liberal lo obligaba a ello, pero debido a la concentración del poder en una sola persona, pues simple y sencillamente esa recaudación fiscal, se llevaba a cabo en los términos caprichosos del dictador Díaz.

Situación que provocó una gran concentración de la economía y riqueza nacionales en pocas manos y como consecuencia de esto, generó la necesidad de una revolución armada para luchar por los principios de libertad individual y colectiva, igualdad, democracia y justicia y por supuesto para que la estructura del poder realmente sirviera a los intereses colectivos.

1.2.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Puede afirmarse que el primer antecedente moderno de los contratos administrativos de adquisiciones y en especial el procedimiento de la licitación pública, se encuentra en la propia Constitución de 1917, en el artículo 134, el cual no se encontraba en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, sino que en el Congreso Constituyente, la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, decidió presentar la propuesta al pleno, de adición de un artículo que sería el 134 y que tras breve discusión el 27 de enero de 1917 fue aprobado con el siguiente texto:

“Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obra pública, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en junta pública.”⁷

⁷ Sayeg Helú, Jorge. Historia de nuestras Constituciones. Pac Ediciones, México, 2000. p. 88.

Así, con este texto constitucional, se va a otorgar una cierta garantía de gobierno y legalidad, para el fin y efecto de que todo lo que tenga que celebrarse en ejecución de obra pública y todo lo relacionado con el servicio público, sea adjudicado en subasta pública.

Esto es, empieza ya a delimitarse la reglamentación necesaria, para que de esta manera, pueda llevarse a cabo el programa de adquisiciones. Así, los elementos más importantes incorporados en el anterior texto citado son: a) que se haga bajo contrato; b) que sea con el fin de llevar a cabo la obra o el servicio público; c) que se establezca bajo subasta la adjudicación; d) que se haga mediante convocatoria y e) que las proposiciones se presenten en sobres cerrados que debe ser abierto en audiencia pública.

Sin lugar a dudas, se empieza a denotar como a la composición de la adjudicación, viene a agregar una normatividad a través de la cual, se transparente el uso de esos recursos que son adquiridos por el gobierno a través de la recaudación fiscal.

Esto va a dar pie a que se vayan formando diversos ordenamientos jurídicos a través de los cuales se van fijando las reglas que van a supeditar la posibilidad no solamente de llevar a cabo la obra pública o el servicio público, sino la reglamentación para la adquisición de los materiales y los insumos necesarios, con el objetivo de brindar el servicio público de que se trate.

1.3. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS MÁS RELEVANTES.

Desde 1917 hasta nuestros días, tanto el Congreso de la Unión como la autoridad administrativa, han dictado una serie de disposiciones que tienen relación directa o indirecta con los

procedimientos de adquisiciones o la contratación de servicios; por lo que a continuación se enunciarán los principales ordenamientos, excluyendo desde luego, decenas de circulares, oficios, normas varias, que el Ejecutivo o las diversas Secretarías de Estado han emitido en forma indiscriminada y abundante.

En términos generales, se encuentran legislaciones que hablaban de la adjudicación, pero que no estaban directamente enfocadas a regularla de manera exclusiva. Leyes sobre obras públicas, sobre prestación de servicios, sobre diversas contrataciones administrativas, son principalmente las fórmulas que las legislaciones establecían, antes de sobrevenir la Ley de Inspección de Adquisiciones del 6 de mayo de 1972, la cual señalaba en su artículo 8° que los pedidos o contratos de adquisiciones, se considerarían autorizados si se ajustaban a cualquiera de los siguientes procedimientos: compras consolidadas, contratos de suministro por períodos fijos, concursos y pedidos negociados, previa investigación de fuentes de suministro.

Así, Eduardo Andrade Sánchez, en el momento que trata sobre estas cuestiones de licitaciones, alude a lo siguiente:

“Derivado de la composición del artículo 134 constitucional, el ejecutivo federal básicamente empezó a generar reglamentaciones a fin de que todo lo que era el gasto público, se basara en los siguientes principios: Eficiencia, eficacia, honradez, idoneidad del gasto.

La licitud pública tendría que estar precedida de una convocatoria, igualmente pública, de modo que puedan acudir a ella todos los interesados; se reglamentaba principalmente en las legislaciones de obras públicas, de arrendamientos y por supuesto, en la

determinación reglamentaria del ejecutivo para generar los contratos administrativos.”⁸

Es evidente que antes de la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972, la composición de la adquisición, más que nada iba a estar reglamentada desde lo que era el ángulo constitucional, hasta diversas reglamentaciones que no trataban especialmente sobre la adquisición, sino sobre la obra pública, el contrato administrativo, o bien el arrendamiento que llevaba a cabo la administración pública; pero, es claro también que todas y cada una de las circunstancias de la administración pública gubernamental, se fueron acelerando, en virtud de las diversas necesidades que el país resentía en aquellos días, y como consecuencia de lo anterior, se iban generando diversas reglas a través de las cuales el cuidado en el manejo del gasto público y su control, fueron fijando bases específicas que la autoridad administrativa tendría que respetar.

1.3.1. LEY DE INSPECCIÓN DE ADQUISICIONES DEL 6 DE MAYO DE 1972.

Esta ley surge, cuando el gobierno federal estaba en manos de Luis Echeverría; los problemas que dicho Ejecutivo Federal resentía, venían del movimiento estudiantil de 1968, al cual el gobierno había reprimido con dureza, de ahí que la llamada apertura democrática, iba a constituir una de las principales bases a través de las cuales fomentaría en el Congreso, la exposición de lo que es la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972.

⁸ Andrade Sánchez, Eduardo. Contratos Administrativos. Editorial Ius, España, 2000. p. 36

El autor Lorenzo Meyer, en el momento en que se refiere a este pasaje histórico, dice lo siguiente:

“Por otra parte, en el sexenio Echeverrista se redujeron los obstáculos a la crítica hecha a través de algunos medios masivos de comunicación. Al final del sexenio, esta libertad de expresión, parte central de la política de apertura democrática, encontró abruptamente algunas limitaciones, como lo mostró en 1976 la expulsión de los directivos del Diario “Excélsior”, el periódico nacional más importante, a lo que no fue ajeno el gobierno impaciente por la resistencia y agudización de la crítica independiente. De todas maneras, el espacio conquistado por la crítica, aunque limitado, ya no se perdió”.⁹

Así, se empezaban a fijar diversos procedimientos por medio de los cuales, la posibilidad de control sería el reflejo de la intervención democrática del pueblo sobre la administración de sus contribuciones y su riqueza nacional.

De ahí que para 1972, surge la Ley de Inspección de Adquisiciones de la Administración Pública Federal, de la cual, el autor Alejandro Carrillo Castro, ofrece las explicaciones siguientes:

“La Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972, refleja la primera posibilidad especial, a través de la cual, se ejercen diversos medios de control en los diversos resultados en las evaluaciones obtenidas en la adquisición de materiales para llevar a cabo los servicios públicos necesarios; esta medida de control se caracteriza por la relación entre la toma de decisión y los recursos

⁹ Meyer, Lorenzo. El último decenio, años de crisis, años de oportunidades. Editorial Colegio de México, 2002, p. 169

apropiados para el cumplimiento del servicio.

En cada uno de los métodos de control, se caracteriza que en la toma de decisión, el principio debe ser de alto nivel, utilizando el recurso apropiado para la adquisición, y no basta una decisión final para formular un diagnóstico global, se requiere más que nada, una licitación previa, en donde se establezca un presupuesto el cual se va a diagnosticar, y que esté acorde con el programa de acción que se intenta llevar a cabo.”¹⁰

Necesariamente, la posibilidad democrática en ese tiempo, refleja la intervención del ciudadano, a través de su propio representante legislativo, como son sus diputados y senadores, hacia la erogación pública gubernamental, hacia la actividad administrativa de adquisiciones. Se empieza ya a reglamentar dicho procedimiento, finalmente no hay un gran avance sustancial en virtud de que conserva el hecho de convocar una licitación pública, una subasta y como consecuencia de esto, la apertura del sobre cerrado en público y la adjudicación de la subasta a la mejor oferta.

1.3.2. LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1979.

La administración de José López Portillo se distinguió por ir estableciendo diversos procesos registrales, de tal manera, que no solamente el crecimiento democrático, sino también la necesidad del propio gobierno, impulsó una reforma que dejó como herencia, una

¹⁰ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. 12ª Edición. Instituto Nacional de Administración Pública, 2000. p. 6

nueva Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal del 31 de diciembre de 1979.

Como se desprende del nombre, en esta Legislación se incluyó a los arrendamientos y almacenes que celebrarán y controlarán las dependencias y entidades del sector público.

El autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al hablar de estas situaciones, menciona lo siguiente:

“Llegamos al momento en que el Estado, a través de la administración pública realiza convenios con los particulares, para que a través de la manifestación de la voluntad de ambos, se generen derechos y obligaciones. En esta circunstancia tienen su origen los contratos de la administración.

Esta modificación en la actualidad en la autoridad administrativa, de unilateral a bilateral, ha dado lugar a una variedad de opiniones doctrinales, desde aquellos que niegan su existencia porque en el contrato debe prevalecer el principio de autonomía de la voluntad, y si una parte es autoridad e impone las condiciones para la contratación, desvirtúa la naturaleza del contrato, hasta otros que aceptan plenamente la existencia de los contratos administrativos; la realidad es que el Estado necesita bienes y servicios, los cuales no sería posible producir por sí mismo, ni por vía autoritaria obligar a los particulares a que aporten todos los bienes y servicios que necesite, desvirtuando así el Estado Social de Derecho en que vivimos.”¹¹

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 6ª. Reimpresión. Editorial Inbursa, México, 2000. p. 193

La contratación de los insumos de la administración pública, parte evidentemente de lo que es el artículo 134 constitucional, y luego, en el contexto de la legislación de obras públicas, en la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública y a través de éstos se van formando los lineamientos por medio de los cuales, se logra un cierto control respecto de la erogación del presupuesto federal.

Realmente, como se ha visto hasta este momento, se va estructurando paulatinamente una posibilidad de control en la erogación; claro está que esto lo va marcando la ley y las normas que regulan los procedimientos, pues sin duda, lo que más resulta benéfico para el ciudadano es el control, la eficacia y eficiencia en la utilización de su dinero, de sus recursos, de sus contribuciones.

Al ciudadano además de contar con los suficientes recursos económicos para enfrentar sus más imperiosas necesidades personales o familiares, lo que le interesa es tener infraestructura adecuada para una vida mejor, y por lo tanto, definitivamente es digno de subrayarse que cada vez es más acentuada la participación ciudadana a efecto de conocer como es la naturaleza de los contratos administrativos y de que manera se llevan a cabo las adquisiciones, las obras y los servicios a cargo del gobierno.

El 15 de octubre de 1980 se emite la “Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles”, en donde por primera vez, se reglamentó con todo detalle la licitación pública en nuestro país, aunque solo referida a las adquisiciones y se le denominó, impropriamente, concurso.

En la Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980, por

primera ocasión en la legislación mexicana, establece el término “licitación pública”, ya que el artículo 30 de esta Ley, señalaba que: “los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo, a través de licitaciones públicas...”. Así pues, se utilizó el término “concurso” para las adquisiciones y “licitación pública” para las obras públicas.

1.3.3. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIONES DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES DEL 8 DE FEBRERO DE 1985.

En principio es relevante señalar que en el inicio del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982, se va a sobrevenir una reforma constitucional. Esta reforma al artículo 134, fue promulgado el 27 de diciembre de 1982, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982.”¹²

Sin duda, esta reforma al artículo 134 constitucional, va a constituir la situación principal a través de la cual se va a poder llevar a cabo la regulación de la adquisición.

Este artículo 134 reformado ya en 1982, quedó en su texto que actualmente lo rige de la siguiente manera:

“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.

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

¹² Cfr: Reforma a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2003. Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación, México, 2004. p. 85

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 se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución”.

A partir de 1982, se abre ya todo un sistema a través del cual se generan diversos derechos y obligaciones reglamentarias, por medio de las cuales, la adquisición del producto para la administración pública estará debidamente reglamentada.

Es entonces cuando se requiere de un cambio de legislación, que sustituirá a la antigua Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública de 1979, para que sobreviniera la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles del 8 de febrero de 1985, que como novedad relevante señalaba los casos de excepción de las licitaciones públicas.

Sin lugar a dudas, es digno de considerarse como aquellas circunstancias de las que nos hablaba Eduardo Andrade al comentar la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972, sobre la eficiencia, eficacia y honradez, ahora están debidamente legislados en el

ordenamiento constitucional y se nota como la idea doctrinal empieza a pasar desde lo que es el dogma a la realidad establecida en una norma de tipo constitucional y por supuesto dada en abstracto para ser cumplida en el momento en que se lleve a cabo el procedimiento de adquisición.

Ahora bien, los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero, cuando nos hablan y explican sobre estas circunstancias aluden a lo siguiente:

“El artículo 134 constitucional fue reformado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

El Gobierno Federal, el del Distrito Federal y las entidades paraestatales disponen de vastos recursos económicos y realizan permanentemente enormes erogaciones en obras, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios públicos. Este caudal, que proviene de ingresos recaudados a todo el pueblo, debe ser manejado con probidad, eficiencia y a la luz pública. Por ello, se genera una nueva legislación sobre adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles del 8 de febrero de 1985, en donde se fija el control del interés público sobre todo, y pretende la obtención de un contrato de obra o servicio, en la adquisición de un bien federal, para que concursen limpia y abiertamente en franca competencia.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia creada por adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1982, corresponderá el inspeccionar y vigilar el cumplimiento correcto de lo establecido por este artículo y su ley reglamentaria; así, los

servidores públicos que intervienen en estas contrataciones están sujetos al régimen de responsabilidades que rige para todo funcionario público.”¹³

Las diversas necesidades que se van configurando dentro de la administración pública, va a ser la causa para que en 1994, surja una nueva legislación, denominada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, de la cual se profundizará en el punto siguiente.

1.3.4. LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS DEL 1º DE ENERO DE 1994.

Derivado de lo que fue la Publicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993, durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari, se fue generando un procedimiento más elaborado a través del cual, se puede observar una unificación de lo que fue la legislación de obras públicas y normas especializadas sobre adquisiciones que se fueron, creando en diversos ordenamientos y que en esta Ley encuentran una codificación.

Como consecuencia de lo anterior, esta penúltima legislación, tiene como fundamento principal ser de orden público, de interés social, y tiene como objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, así como la ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma.

¹³ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano, esta es tu Constitución. 15ª Edición. Miguel Ángel Porrúa, México, 2001. pp. 351 y 352

Todos estos objetivos persigue esta legislación, mismos que serán observados por las dependencias y entidades de la administración pública que llevan a cabo contrataciones, como son:

- Las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.
- Las Secretarías de Estado y sus Unidades Administrativas.
- Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.
- El Gobierno del Distrito Federal.
- Los Organismos Descentralizados.
- Las Empresas de Participación Estatal mayoritarias y los Fideicomisos Públicos que, de conformidad con las disposiciones aplicables, son consideradas Entidades de tipo paraestatal.

Sin duda, en los avances de la legislación mexicana, ya se establece una mayor complejidad comparado con los inicios de la normatividad en esta materia o bien la gran diferenciación que existía desde 1917 o más aun desde la colonia, en donde las disposiciones que regían en esa época pugnaban por querer establecer una posibilidad de control.

Pues bien, esta reglamentación fue cambiada por una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero del año 2000.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO (STCM)

El objetivo específico de este segundo capítulo, es conocer el surgimiento y evolución del Sistema de Transporte Colectivo Metro, el cual se encuentra asociado a dos factores de interés: el primero de ellos, es al propio desarrollo y crecimiento que ha experimentado la ciudad de México, y el segundo, a la necesidad ineludible de ir mejorando el servicio de transporte público.

De tal manera, que las situaciones de desarrollo urbano dentro del Distrito Federal, hacen que surja la necesidad de trasladar a la población de un lugar a otro, de una manera eficiente y además económica, es así como surge el STCM

2.1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM) es un organismo público descentralizado dependiente del Gobierno del Distrito Federal, creado por Decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz el 19 de abril de 1967, por lo que en junio de ese mismo año, se inicia su construcción y su primera línea fue inaugurada el 4 de septiembre de 1969, y puesta en servicio al día siguiente.

Cuauhtémoc de Anda Gutiérrez señala respecto al STCM, lo siguiente:

“El Sistema de Transporte Colectivo (Metro), es un organismo público descentralizado dependiente del gobierno del Distrito Federal, creado por decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz el

19 de abril de 1967; la autoridad máxima en el sistema de transporte colectivo es el Consejo de Administración, el cual tiene entre otras atribuciones intransferibles, el establecer la congruencia con los programas del sector de los transportes, las prioridades a las que debe sujetarse el organismo y aprobar los programas y los presupuestos del sistema, así como sus modificaciones.”¹

Algunas cuestiones de carácter legal, que es importante tener en consideración, dentro del origen y evolución de este sistema de transporte, es que de acuerdo con el artículo 7° del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, el Consejo de Administración del Metro está presidido por el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad del gobierno capitalino o bien la persona que éste designe para tal efecto.

Está integrado además por el titular de la Secretaría de Gobierno, el titular de la Secretaría de Finanzas, el titular de la Secretaría de Obras y Servicios, el titular de la Oficialía Mayor, los titulares de los Organismos Públicos descentralizados denominados Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal. Por parte de la Administración Pública Federal; el Secretario de Comunicaciones y Transportes o la persona que éste designe, el titular del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. o las personas que él designe y un representante del Gobierno del Estado de México.

El Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo Metro va a regular la forma de organización de este sistema y va a otorgar a

¹ De Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. El metro de la Ciudad de México, hacia el futuro. Noriega Editores, México 2000. pp. 152 y 153.

cada uno de los puestos, las facultades necesarias para su adecuado desempeño.

Mencionados algunos aspectos respecto la organización interna del STCM, a continuación se describen las principales etapas de desarrollo y crecimiento que ha sufrido este medio de transporte, las cuales se complementan con la explicación detallada de las líneas del metro que se mencionan en el punto 2.4. del presente capítulo.

PRIMERA ETAPA: 19 de junio de 1967 al 10 de junio de 1972²

La Construcción de la Primera etapa del Metro estuvo bajo la coordinación del Arquitecto Ángel Borja. Se integraron equipos de trabajo multidisciplinarios, en los que participaron ingenieros geólogos y de mecánica de suelos, ingenieros civiles, arquitectos, ingenieros químicos, biólogos, ingenieros hidráulicos y sanitarios, ingenieros mecánicos, ingenieros electricistas, ingenieros en electrónica, arqueólogos, especialistas en ventilación, en estadística, en computación, en tráfico y tránsito, contadores, economistas, abogados, obreros especializados y peones.

Según el momento de la construcción participaron entre 1,200 y 4,000 especialistas, incluyendo al personal aportado por la asesoría técnica francesa.

En esta primera etapa de construcción llegaron a laborar 48 mil obreros, 4 mil técnicos y 3 mil administradores, aproximadamente. Lo anterior permitió terminar en promedio un kilómetro de Metro por mes, un ritmo de construcción que no ha sido igualado en ninguna parte del

² Cfr. Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. pp. 11-26. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

mundo.

Los grupos interdisciplinarios permitieron realizar los trazos definitivos de las líneas del Metro, de tal forma que durante su construcción se presentaron un mínimo de contingencias. Una de ellas ocurrió durante la construcción de la estación Pino Suárez, donde se encontró un adoratorio *mexica*, aparentemente dedicado a *Ehécatl*, dios del viento, que se integró al diseño de la estación. Y los restos de un mamut, que actualmente se exhibe en la estación Talismán.

Durante el estudio de los pro y los contra de la red del Metro, se habían identificado ciertas características que debían evitarse a toda costa, siendo las más importantes la humedad, consecuencia de las filtraciones del agua freática, la sensación claustrofóbica de un espacio cerrado bajo tierra, la falta de iluminación y el uso de materiales de difícil mantenimiento.

El grupo de arquitectos que se encargó del diseño de las estaciones contó con la asesoría de experimentados maestros, entre ellos Enrique del Moral, Félix Candela, Salvador Ortega y Luis Barragán. La selección de materiales para los acabados también fue importante; se buscaron materiales nacionales de alta durabilidad y de fácil limpieza. Así la combinación de elementos arquitectónicos y ciertos acabados permitió evitar la fealdad o la solidez de las estaciones.

Esta primera etapa consta de 3 líneas: la línea 1 que corre de poniente a oriente, desde Zaragoza hasta Chapultepec; la línea 2 de Tacuba a Taxqueña y la línea 3 de Tlatelolco al Hospital General. La longitud total de esta primera red fue de 42.4 km., con 48 estaciones.

SEGUNDA ETAPA: 7 de septiembre 1977 a finales de 1982³

La segunda etapa se inicia, con la creación de la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro, el 7 de septiembre de 1977, para hacerse cargo de la construcción de las ampliaciones de la red. Posteriormente, el 15 de enero de 1978, se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal (COVITUR), organismo responsable de proyectar, programar, construir, controlar y supervisar las obras de ampliación, adquirir los equipos requeridos, y hacer entrega de instalaciones y equipos al Sistema de Transporte Colectivo para su operación y mantenimiento.

La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano se integró, parcialmente, con personal del Sistema de Transporte Colectivo; quedó bajo su responsabilidad la problemática entera del transporte en el Distrito Federal.

Se pueden identificar dos fases en esta segunda etapa. La primera corresponde a las prolongaciones de la Línea 3: hacia el norte, de Tlatelolco a la Raza, y hacia el sur, de Hospital General a Zapata. Durante la segunda fase, Covitur preparó un Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal y más adelante, en 1980, el primer Plan Maestro del Metro. Como arranque de esta segunda fase, se inició la construcción de las líneas 4 y 5. Las obras estuvieron a cargo de la empresa Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano, S.A., del consorcio ICA.

Con la conclusión de la segunda etapa, a fines de 1982, la red del Metro alcanzó una longitud de 79.5 Kilómetros (casi el doble de lo

³ *Ibidem.*

construido en la primera etapa) el número de estaciones aumentó a 80.

La línea 4 de Martín Carrera a Santa Anita, se construyó como viaducto elevado dada la menor densidad de construcciones altas en la zona; la altura es de 7.5 metros. Esta línea tuvo un costo mucho menor que las subterráneas, consta de 10 estaciones 8 elevadas, 2 de superficie y 5 de correspondencia con otras líneas.

La Línea 5 se construyó en tres tramos: el primero, de Pantitlán a Consulado, se inauguró el 19 de diciembre de 1981; el segundo, de Consulado a la Raza, el 1º. De junio de 1982, y el tercero, de la Raza a Politécnico, en agosto del mismo año. A la construcción de esta línea se le dio una solución de superficie entre Pantitlán y Terminal Aérea, y subterránea, tipo cajón, de Valle Gómez a Politécnico.

TERCERA ETAPA: Principios de 1983 a finales de 1985⁴

Consta de ampliaciones a las líneas 1,2,y 3 y se inician dos líneas nuevas, la 6 y la 7. La longitud de la red se incrementa en 35.2 kilómetros y el número de estaciones aumenta a 105.

La línea 3 se prolonga de Zapata a Universidad, tramo que se inauguró el 30 de agosto de 1983; la Línea 1, de Zaragoza a Pantitlán, y la línea 2 de Tacuba a Cuatro Caminos, en el límite con el Estado de México; estas últimas dos extensiones fueron inauguradas el 22 de agosto de 1984. Con estas ampliaciones, las líneas 1,2,y 3 alcanzan su trazo actual.

A la Línea 6 se le dio una solución combinada: tipo cajón y

⁴ *Idem.*

superficial. La primera parte de El Rosario a Instituto del Petróleo, se concluyó el 21 de diciembre de 1983. Consta de 9.3 kilómetros de longitud y siete estaciones, dos de ellas de correspondencia: El Rosario, con la Línea 7, e Instituto del Petróleo, con la Línea 5.

La Línea 7 corre al pie de las estribaciones de la Sierra de las Cruces, que cierra el Valle de México por el poniente; el trazo queda fuera de la zona lacustre y los puntos que comunica están a mayor altitud que los hasta entonces enlazados por la red. Por ello, la solución que se utilizó para su construcción fue de tipo túnel profundo. Se entregó en tres tramos: Tacuba-Auditorio, el 20 de diciembre de 1984; Auditorio-Tacubaya, el 23 de agosto de 1985; y Tacubaya-Barranca del Muerto, el 19 de diciembre de 1985. Su conclusión significó un incremento a la red de 13.1 kilómetros y diez estaciones.

CUARTA ETAPA: Inicia en 1985 y concluye en 1987⁵

Esta etapa se compone de las ampliaciones de las líneas 6 (de Instituto del Petróleo a Martín Carrera) y 7 (de Tacuba a El Rosario), y el inicio de una nueva línea, la 9 de Pantitlán a Tacubaya, por una ruta al sur de la que sigue la Línea 1. La ampliación de la Línea 6 se inauguró el 8 de julio de 1988; agregó 4.7 kilómetros y cuatro estaciones a la red, la ampliación de la Línea 7 se terminó el 29 de noviembre de 1988 e incrementó la red con 5.7 kilómetros y cuatro estaciones más.

La línea 9 se construyó en dos fases: la primera, de Pantitlán a Centro Médico, concluida el 26 de agosto de 1987, y la segunda, de Centro Médico a Tacubaya, inaugurada un año más tarde. La nueva

⁵ *Idem.*

línea incorporó a la red 12 estaciones y 15.3 kilómetros; tiene un trazo prácticamente paralelo a la Línea 1, con el propósito de descongestionarla, principalmente en las horas punta.

En la construcción de la Línea 9 se utilizó el túnel circular profundo y el túnel tipo cajón, en 9.5 kilómetros de su longitud partiendo desde Tacubaya, y de viaducto elevado en el tramo restante. De las 12 estaciones, cinco son de correspondencia: Tacubaya, con las líneas 1 y 7; Pantitlán, con las líneas 1, 5 y A; Centro Médico, con la Línea 3; Chabacano, con las líneas 2 y 8, y Jamaica, con la Línea 4.

QUINTA ETAPA: Inicio en 1988 y se terminó en 1994⁶

Se inició con la construcción de la Línea A, de Pantitlán a La Paz, la primera extensión de la red del Metro al Estado de México, se optó para esta línea por una solución de superficie y trenes de ruedas férreas en lugar de neumáticos, ya que se reducían los costos de construcción y mantenimiento. Se construyó un puesto de control y talleres exclusivos para la Línea A. Esta línea se inauguró el 12 de agosto de 1991, agregó diez estaciones y 17 kilómetros de longitud a la red. La estación Pantitlán la pone en correspondencia con las líneas 1, 5 y 9.

El trazo original de la Línea 8 fue también modificado, ya que se consideró que su cruce por el Centro Histórico de la Ciudad y la correspondencia con la estación Zócalo pondrían en peligro la estabilidad de las estructuras de varias construcciones coloniales y se dañarían los restos de la ciudad prehispánica que se encuentra debajo del primer cuadro. El tramo inicial de la Línea 8, de Constitución de

⁶ *Idem.*

1917 a Garibaldi, se inauguró el 20 de julio de 1994.

Al finalizar la quinta etapa de construcción del Metro, se había incrementado la longitud de la red en 37.1 kilómetros, añadiendo dos nuevas líneas y 29 estaciones. Es decir, al finalizar 1994, la red del Metro contaba ya con 178.1 kilómetros de longitud, 154 estaciones y diez líneas.

SEXTA ETAPA: Inicio en 1994 y se terminó en el año 2000⁷

Los estudios y proyectos del Metropolitano Línea B se iniciaron a fines de 1993 y el 29 de octubre de 1994 dio inicio su construcción en el tramo subterráneo comprendido entre Buenavista y la Plaza Garibaldi.

En diciembre de 1997 el Gobierno del Distrito Federal recibió 178 kilómetros de red de Metro en operación y en proceso de construcción la Línea B, de Buenavista a Ecatepec, con un avance global del 49%.

La Línea B de Buenavista a Ciudad Azteca tiene 23.7 kilómetros de longitud, con 13.5 kilómetros en el Distrito Federal, cruzando por las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero y 10.2 kilómetros en el territorio del Estado de México, en los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec; con 21 estaciones: 13 en el Distrito Federal y 8 en el Estado de México.

La Línea B en su totalidad está proyectada para movilizar diariamente a 600 mil usuarios en su conjunto. Al 15 de octubre del 1999 se había alcanzado un avance del 77.6%; se continuaron las obras

⁷ *Idem..*

en los 10.2 kilómetros del tramo ubicado en el Estado de México, para terminarla y ponerla en operación en toda su longitud durante el segundo semestre del año 2000. Al entrar en operación la Línea B, la red en su conjunto se incrementó en 13% para alcanzar 201.7 kilómetros. Adicionalmente forman parte del proyecto diversas obras de vialidad que contribuyen a la integración y reestructuración de los otros medios de transporte: 16 puentes vehiculares (6 en el Distrito Federal y 10 en el Estado de México); 4 paraderos de autobuses (3 en el Distrito Federal y 1 en el Estado de México); 51 puentes peatonales (21 en el Distrito Federal y 30 en el Estado de México), así como la reforestación de 313 mil metros cuadrados de áreas verdes.

2.1.1. EL TRANSPORTE Y SU PROBLEMÁTICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El transporte constituye un elemento sustantivo para el desarrollo económico y social de conglomerados humanos que habitan en zonas tan densamente pobladas como la ciudad de México. Su importancia y trascendencia lo convierten en un factor insoslayable para la convivencia ciudadana y representa un medio que genera riqueza y productividad en la vida cotidiana de las grandes ciudades del mundo. Sin embargo, el poco presupuesto y la carencia en aplicaciones de recursos asignados por el Estado para este rubro, puede ocasionar problemáticas graves, que generalmente se traducen en tecnología obsoleta y contaminante, que propician el incremento del parque vehicular particular.

Actualmente en la ciudad de México, circulan cerca de “120 mil unidades de servicio de transporte público concesionado de pasajeros, lo que representa el 65% de los viajes-persona-día que se registran y equivale al 3.8% del total del parque vehicular que es de

aproximadamente 3,500,000”⁸. De estos el 58.2% corresponden a unidades denominadas sin itinerario, y el 41.8% a vehículos con itinerario fijo. “El servicio público que se presta bajo esta última modalidad, cuenta con 1,200 ramales y 103 rutas, distribuidas en una red de 11 mil kilómetros cuadrados y más de 1450 estaciones o paradas”⁹, que todavía no son suficientes para cubrir la demanda de usuarios que prefieren utilizar este modo de transporte.

Al hacer el análisis del parque vehicular que circula en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se observa que el 95% corresponde a automóviles particulares y estos solamente transportan el 15% de la demanda diaria de viajes/persona/día, “con una ocupación promedio de 1.6 personas por vehículo viaje”¹⁰, ocupando diez veces más superficie vial por pasajero transportado que un autobús urbano, además consume 10 veces más combustible por persona desplazada. De aquí que el 92% de los contaminantes en la ciudad de México sea producida precisamente por los automóviles particulares, los taxis y microbuses del servicio público de transporte concesionado.

Con el arribo de la época contemporánea se obliga a reflexionar sobre los modos de transporte modernos y de ellos, no existe la menor duda en las múltiples bondades que ofreció la construcción y puesta en marcha del Metro, por su capacidad de traslado de pasajeros, energía utilizada, mínima contribución a la contaminación y sobre todo por su carácter confinado, el cual evita el congestionamiento en las vialidades. Esta modalidad de transporte de excelencia tecnológica, trasladaba en el año de 1995 al 9.6% del total de los viajes/persona/día que se

⁸ Secretaria de Transporte y Vialidad. Parque vehicular en la ciudad de México y zona conurbada. STRAVI. México, 2003. p. 6

⁹ *Ibidem.* p. 6

¹⁰ *Idem.*

generan en el área Metropolitana.

El autor Carlos Masa se expresa sobre la precaria situación de la Ciudad y las bondades del Metro, al afirmar: “La Ciudad de México y la zona conurbada cuenta con más de 18 millones de habitantes de los cuales un gran número requiere transportarse día con día a sus hogares, a los centros laborales y a otros destinos, lo que no sería posible sin el Sistema de Transporte Colectivo (Metro). El Metro de la Ciudad de México es uno de los más grandes del mundo y uno de los que transportan más gente. Su nombre proviene de la palabra metropolitano. Se le denominó así en Francia, porque la finalidad de este sistema de transporte es cubrir los puntos estratégicos de toda la metrópoli. En otros países recibe el nombre de subterráneo o tren, como es el caso de Londres y los instalados en Estados Unidos.”¹¹

La trascendencia de la necesidad del servicio de transporte público en todas sus vertientes, resulta obvia, en relación con la explosión demográfica que la Ciudad de México representa.

2.1.2. DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es en 1930 cuando la capital empieza a formarse por delegaciones y queda dividida en algunas de las que ahora se conocen, como: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza; es en esta década durante la cual, el desarrollo de la Capital y el de su población, logra mantenerse dentro de los límites del espacio territorial urbano, sin embargo, a partir de ahí se inicia un acelerado crecimiento urbano en la capital, que se encuentra acompañado de la llegada de empresas.

¹¹ Masa, Carlos. Gobierno del Distrito Federal. Editorial Trillas. México, 2000. p. 137

Durante la década de los cuarentas, se inicia el fenómeno de metropolización, a partir del cual se integran a la ciudad de México, física y funcionalmente, las unidades político-administrativas contiguas y completas del Distrito Federal, considerándose entonces como zona Metropolitana a la ciudad Central o la antigua Ciudad de México, “incluyendo las Delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Magdalena Contreras, con una población de 1,645,000 habitantes”¹². La expansión de la mancha urbana ocurre en una forma paralela al crecimiento económico y demográfico.

En los 50’s, bajo el modelo de expansión industrial, es cuando el fenómeno de urbanización se extendió hacia el territorio del Estado de México, absorbiendo en esta misma década el área de la Delegación de Iztapalapa. La población de la ciudad, a diez años de haberse iniciado el proceso de metropolización, “se incrementaba a 2,800,000 habitantes, tanto por la expansión demográfica como por la incorporación de nuevos y variados espacios urbanos”¹³.

Para 1960, la mancha urbana incorpora a las Delegaciones de Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco, y a los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec del Estado de México. “La población registrada para la Zona Metropolitana fue de 5,125,438 habitantes”¹⁴.

¹² Cfr. Ramírez de Aguilar, Jorge. Situación actual y perspectivas del transporte público en la Zona Metropolitana, en “Hacia un plan rector de transporte para la Zona Metropolitana de la ciudad de México. Memorias. Comisión de Vialidad y Transporte Urbanos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Secretaría de Transporte y Vialidad. 1995. p 20

¹³ Gortari Rabiela Hira de; Hernández Franyuti, Regina. *Et al.* La Ciudad de México Siglo XX: Una ciudad cambiante, en la Ciudad de México. Antologías de lecturas siglo XVI-XX. SEP. México, 1995. p. 112

¹⁴ *Ibidem.* p. 113

El Distrito Federal, en estos tiempos, se convirtió en la entidad de mayor atracción de corrientes migratorias provenientes de otros estados de la República, lo que provocó el acelerado crecimiento natural de su población.

Para 1970 eran 11 municipios del Estado de México físicamente conurbados; con una población que se había incrementado en 9,462,952 habitantes.

Sin lugar a dudas, la Ciudad de México es en la actualidad, la más grande del mundo, con una problemática grave en muchas vertientes, entre ellas se encuentra el crecimiento urbano y demográfico, una variable que hay que considerar para la organización y la planeación de los servicios y obras públicas vitales para el desarrollo del servicio público de transporte.

Hay que recordar que en la zona Metropolitana de la ciudad de México, habita más de la quinta parte de la población nacional; ocupa una superficie de 4721 kilómetros cuadrados donde más de 2000 km² son de extensión urbana; en ella se genera el 36% del producto interno bruto y el 35% del empleo nacional. Esto permite que las actividades económicas que se desarrollan en ella den origen al 29% de los empleos fabriles, el 32% de los empleos del sector servicios y el 28% de las plazas de trabajo comercial del país; asimismo, se consume el 17% de energía productiva del país.

El autor José Mejía Lira cuando nos explica algunas situaciones sobre estos asuntos, hace alusión a lo siguiente: “En general se le conoce como características de la urbanización mexicana a las siguientes:

La existencia de una concentración económica de los sectores terciario y secundario.

La fuerte migración rural hacia los centros urbanos.

La falta de recursos para solucionar por adelantado los problemas inherentes a la estructura agropecuaria.

El bajo aprovechamiento del espacio.

El gran incremento del área y las necesidades básicas de la población urbana.

Los costos crecientes de las grandes ciudades.

La insuficiente planeación territorial y la desordenada centralización de inversiones, de servicios y del poder, han estipulado la concentración de la población en zonas metropolitanas, cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad económica para promover servicios suficientes.”¹⁵

En este ámbito de cosas, el transporte no solamente de personas sino también de mercancías que se venden en su interior, es uno de los servicios públicos que más interesa al crecimiento de cualquier ciudad o territorio.

Como consecuencia de lo anterior, la gran importancia que reviste el Sistema de Transporte Colectivo llamado “Metro”, es indudablemente tangible y material, y por supuesto, constituye una de las herramientas del progreso del Distrito Federal.

El autor Rafael Martínez Morales, en el momento en que escribe respecto de las situaciones demográficas, hace alusión a lo siguiente:

¹⁵ Mejía Lira, José. Problemática y Desarrollo Municipal. 2da. Edición. Universidad Iberoamericana, México, 2000. pp. 84 y 85.

“La política poblacional de México está descrita, fundamentalmente en el artículo tercero de la Ley General de Población, de este modo, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará en su caso, medidas necesarias para:

Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades planteadas por el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

Realizar los programas de planeación familiar mediante los servicios educativos y de salud pública.

Disminuir la mortalidad.

Influir en la dinámica de la población por medio de los sistemas educativos, de salud pública, capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afecten.

Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.

Procurar la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzguen pertinentes, y procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

Procurar la planeación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.

Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren

escasamente poblados.”¹⁶

Cuando los gobernantes son elegidos por la población, el principio de legalidad fundado en la ley, establece claramente que lo único que van a poder hacer es lo que la propia ley les autoriza o faculta.

En este sentido, se reglamentan desde el punto de vista de la legislación orgánica, diversos aspectos a través de los cuales, deben satisfacerse los intereses generales y primordiales de la sociedad en su conjunto, entre ellos, los referidos al desarrollo urbano de la población.

El autor José Mejía Lira cuando aborda este tema refiere lo siguiente: “El desarrollo urbano es una de las preocupaciones básicas de los gobiernos. Es ahí donde se refleja el nivel de desarrollo de los pueblos y de las naciones. En México, desde hace varios años ha existido una real preocupación por este punto, sin embargo, los resultados no han sido tan satisfactorios, por no tener una política integral de desarrollo capaz de enfrentar los nudos y las limitaciones históricas y en parte por no vincular a los distintos agentes implicados. Basta señalar que una política de desarrollo urbano no puede ser vista en forma aislada, pasa por acoger una política en el ámbito rural y una vinculación con la política económica en general.”¹⁷

2.2. SITUACIÓN ACTUAL.

La situación actual del metro se puede sintetizar de acuerdo a lo que establece el propio Sistema de Transporte Colectivo Metro, tal y como se menciona en los cuadros 1, 2 y 3 los cuales presentan

¹⁶ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. 3ra. Edición. México, Editorial Oxford, México, 2001. pp.162 y 163.

¹⁷ Mejía Lira, José. *Op. cit.* pp. 83 y 84.

información actualizada al 2004.

**CUADRO 1
PRINCIPALES RESULTADOS E ÍNDICES DE OPERACIÓN
SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO**

CONCEPTO	ENERO-NOVIEMBRE 2004
Pasajeros transportados en la red	1,321, 496, 559
Promedio de pasajeros en día laborable	4,432,662
Afluencia máxima en un día (viernes 26 Nov. 2004)	4,833,433
Kilómetros recorridos en servicio	35,694,085
Pasajeros por kilómetro de línea explotada	7,475,754
Energía consumida en KWS (estimado)	843,997,244
Pasajeros por carro-kilómetro	4.25
Total de carros	2,637
Pasajeros por carro disponible	501,136
Kilómetros recorridos por carro	117,646
KWH/KM recorrido en servicio	23.6453
KWH/Pasajero	0.6387
Fuente: Sistema de Transporte Colectivo Metro. Dirección de Comunicación Social, 2004	

**CUADRO 2
LONGITUD EN LA LÍNEAS (KM)**

LÍNEA	SUBTERRÁNEO	SUPERFICIAL	ELEVADO	OPERACIÓN	SERVICIO	TOTAL
1	16.786	0.916	-	17.702	16.654	18.828
2	12.550	9.456	-	22.006	20.713	23.431
3	18.145	4.449	-	22.594	21.278	23.609
4	-	1.312	9.435	10.747	9.363	10.747
5	4.951	10.724	-	15.675	14.435	15.675
6	11.858	1.146	-	13.004	11.434	13.947
7	17.754	0.646	-	18.400	17.011	18.784
8	14.301	5.073	-	19.374	17.679	20.078
9	9.531	-	4.913	14.444	13.033	15.375

A	2.041	15.151	-	17.192	14.893	17.192
B	5.380	12.680	4.185	22.245	20.278	23.722
RED	113.297	61.553	18.533	193.383	176.771	201.388
Fuente: Sistema de Transporte Colectivo Metro. Dirección de Comunicación Social, 2004						

2.3. CAPACIDAD DE SERVICIO.

Bajo las características expuestas anteriormente, se puede constatar que el metro en la Ciudad de México, sin lugar a dudas es una de los mejores transportes en la Ciudad, que se encuentra por encima del taxi colectivo, el auto particular, el autobús urbano, y el servicio de transportes eléctrico (trolebuses), por lo que es una opción de calidad, que brinda un servicio eficiente a la comunidad.

La capacidad de servicio, la podemos medir simplemente por la propia extensión de la red del metro y por su capacidad en vagones o trenes –cuestiones que ya han sido plasmadas en el punto anterior. Por eso, es que requiere un mantenimiento exhaustivo de la red.

Generalmente por las noches, se da la posibilidad de que cuando el metro queda cerrado, las cuadrillas de trabajadores de mantenimiento se ocupan de verificar varias situaciones como son:

Las barras guía;

Las pistas de rodamiento;

El cableado;

La limpia de armarios;

El cambio de durmientes;

Se verifican parámetros en los túneles;

Se ajusta el equipo de señalamiento;

Se ajusta el equipo de compactación del balastro que es la capa

de piedra extendida bajo las vías.

Todo este servicio de mantenimiento nocturno se prolonga hasta las altas horas de la madrugada, y es entonces, cuando el metro está listo para volver a funcionar.

De hecho, cada uno de los transportes, tiene diversos talleres de mantenimiento, las cuales se encuentran en las terminales de Zaragoza, Tasqueña, Ticomán, El Rosario, La Paz, y el taller de mantenimiento en Constitución de 1917.

Así, es que se cuenta con la existencia de un taller propio, para el mantenimiento de los trenes, ubicados dentro de las propias terminales, con el propósito de establecer un mecanismo de control que permite brindar el mantenimiento necesario a las unidades.

Como consecuencia, la infraestructura operativa y el equipo que se utiliza, queda debidamente supervisado para su operación.

2.4. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO.

Este punto del capítulo, da a conocer la infraestructura en líneas con la que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM), con esto, se tendrá una idea más clara, para valorar la importancia de su magnitud, de su mantenimiento, y del adecuado control de adquisición de insumos y materiales, para la correcta operación del mismo.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
16	ZARAGOZA - CHAPULTEPEC	4 de septiembre de 1969	12.660	12.660
1	CHAPULTEPEC - JUANACATLAN	11 de abril de 1970	1.046	13.706
1	JUANACATLAN - TACUBAYA	20 de noviembre de 1970	1.140	14.846
1	TACUBAYA - OBSERVATORIO	10 de junio de 1972	1.705	16.551

1	ZARAGOZA - PANTITLAN	22 de agosto de 1984	2.277	18.828
Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx : historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro				

La longitud de la línea es de 18km 828m, cuenta con 2 terminales una con correspondencia, y otra sin correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), 12 estaciones de paso y 6 de correspondencia, lo que hace un total de 20 estaciones; 19 de ellas son subterráneas y una superficial.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
11	TASQUEÑA - PINO SUAREZ	1 de agosto de 1970	11.321	11.321
11	PINO SUAREZ - TACUBA	14 de septiembre de 1970	8.101	19.422
2	TACUBA - CUATRO CAMINOS	22 de agosto de 1984	4.009	23.431

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 23km 431m. cuenta con 2 terminales, 17 estaciones de paso y 5 de correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), lo que hace un total de 24 estaciones; 14 de ellas son subterráneas y 10 superficiales.



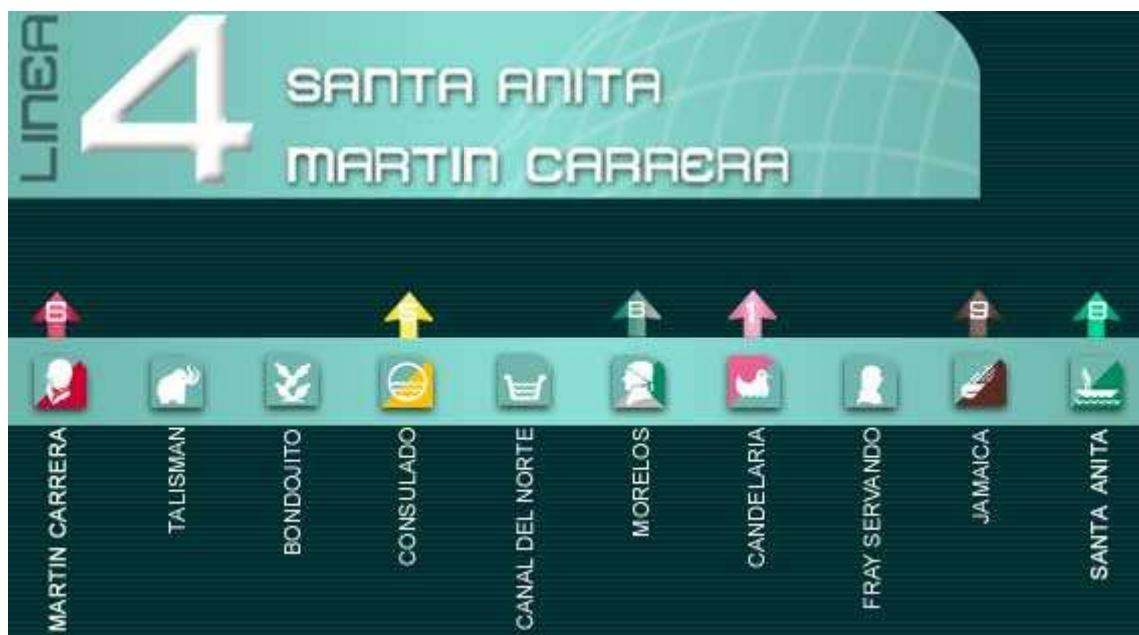
INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
7	TLATELOLCO - HOSPITAL GENERAL	20 de noviembre de 1970	5.441	5.441
1	TLATELOLCO - LA RAZA	25 de agosto de 1978	1.389	6.830
3	LA RAZA - INDIOS VERDES	1 de diciembre de 1979	4.901	11.731
1	HOSPITAL GENERAL - CENTRO MEDICO	7 de junio de 1980	0.823	12.554
4	CENTRO MEDICO- ZAPATA	25 de agosto de 1980	4.504	17.058
5	ZAPATA - UNIVERSIDAD	30 de agosto de 1983	6.551	23.609

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 23km 609m. cuenta con 2 terminales,

13 estaciones de paso y 6 de correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), lo que hace un total de 21 estaciones; 17 de ellas son subterráneas y 4 superficiales.

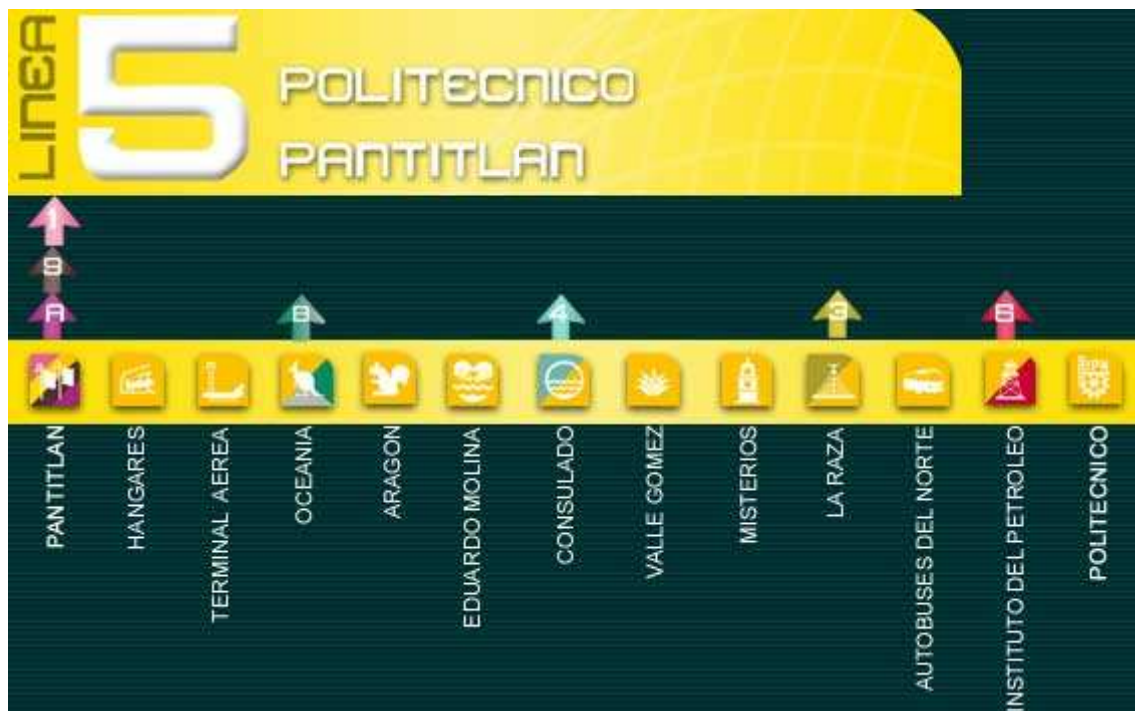


INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
7	MARTIN CARRERA - CANDELARIA	29 de agosto de 1981	7.499	7.499
3	CANDELARIA - SANTA ANITA	26 de mayo de 1982	3.248	10.747

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx; historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 10km 747m., cuenta con 2 terminales con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), 4 estaciones de paso y 4 de correspondencia, lo que hace un total de 10 estaciones; 2 de ellas son superficiales y 8 elevadas.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
7	CONSULADO - PANTITLAN	19 de diciembre de 1981	9.154	9.154
3	LA RAZA- CONSULADO	1 de julio de 1982	3.088	12.242
3	LA RAZA - POLITECNICO	30 de agosto de 1982	3.433	15.675

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 15km. 675m., cuenta con 2 terminales una con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra) y otra sin correspondencia, 7 estaciones de paso y 4 de correspondencia, lo que hace un total de 13 estaciones; 4 de ellas son subterráneas y 9 superficiales.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
7	EL ROSARIO - INSTITUTO DEL PETROLEO	21 de diciembre de 1983	9.264	9.264
4	INSTITUTO DEL PETROLEO - MARTIN CARRERA	8 de julio de 1986	4.683	13.947

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 13km. 947m., cuenta con 2 terminales con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), 7 estaciones de paso y 2 de correspondencia, lo que hace un total de 11 estaciones; 10 de ellas son subterráneas y una superficial.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
4	TACUBA - AUDITORIO	20 de diciembre de 1984	5.424	5.424
2	AUDITORIO - TACUBAYA	22 de agosto de 1985	2.730	8.154
4	TACUBAYA - BARRANCA DEL MUERTO	19 de diciembre de 1985	5.040	13.194
4	TACUBA - EL ROSARIO	29 de noviembre de 1988	5.590	18.784

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 18km. 784m., cuenta con 2 terminales una con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra) y otra sin correspondencia, 10 estaciones de paso y 2 de correspondencia, lo que hace un total de 14 estaciones; 13 de ellas son subterráneas y una superficial.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
19	GARIBALDI - CONSTITUCIÓN DE 1917	20 de julio de 1994	20.078	20.078

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 20km. 078m., cuenta con 2 terminales una con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra) y otra sin correspondencia, 13 estaciones de paso y 4 de correspondencia, lo que hace un total de 19 estaciones; 14 de ellas son subterráneas y 5 son superficiales.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
9	PANTITLAN - CENTRO MEDICO	26 de agosto de 1987	11.669	11.669
3	CENTRO MEDICO - TACUBAYA	29 de agosto de 1988	3.706	15.375

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx; historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 15 km. 375m., cuenta con 2 terminales con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), 7 estaciones de paso y 3 de correspondencia, lo que hace un total de 12 estaciones; 8 de ellas son subterráneas y 4 son elevadas.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
10	PANTITLAN - LA PAZ	12 de agosto de 1991	17.192	17.192

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx; historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 17km. 192m., cuenta con 2 terminales una con correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra) y otra sin correspondencia, 8 estaciones de paso, lo que hace un total de 10 estaciones; una subterránea y 9 superficiales.



INAUGURACIONES EN LA LÍNEA POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estaciones inauguradas	Tramo	Fecha	Km. inaugurados	Km. acumulados en la línea
13	VILLA DE ARAGON - BUENAVISTA	15 de diciembre de 1999	12.139	12.139
8	CIUDAD AZTECA - NEZAHUALCOYOTL	30 de noviembre de 2000	11.583	23.722

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros. STC. México, 2003. Internet www.stc.com.mx: historia del Sistema de Transporte Colectivo Metro

La longitud de la línea es de 23km. 722m., cuenta con 2 terminales, 14 estaciones de paso y 5 de correspondencia (correspondencia, es el sitio en el que coinciden dos líneas o más y se puede hacer el cambio entre una y otra), lo que hace un total de 21 estaciones; 6 de ellas son subterráneas, 11 son superficiales y 4 son elevadas.

2.5. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO.

Desde su creación, existe un elevado grado de confianza en el STCM –ya en líneas anteriores, se han expresado sus ventajas– como sistema de transporte en relación con otros tipos, como puede ser el transporte concesionado popularmente llamados “peseros”, los cuales poseen varias desventajas como el ser incómodos, inseguros, sucios; también están los taxis que son caros y peligrosos, por la gran cantidad de asaltos que se suscitan en ellos; por otro lado, se tiene a los trolebuses que cubren rutas fijas de escasa cobertura en la ciudad.

En términos generales, el Metro es el transporte que mayores ventajas ofrece a los habitantes de la zona Metropolitana de la Ciudad de México, los datos estadísticos así lo refieren, en consecuencia es importante apreciar como es que se van ajustando necesariamente las diversas áreas técnicas, operativas, y administrativas, hacia lo que es la planeación del servicio.

Como resultado de lo anterior, en el informe de labores del año 1999, rendido por el metro se puede leer lo siguiente:

“Paralelamente derivado de una licitación pública, la entonces Covitur celebró un contrato de servicios para la actualización del Plan Maestro del Metro, con la compañía ICA, cuyos alcances principales fueron:

Creación de una base de datos metropolitana, relativa al transporte.

Establecimiento de diagnósticos y pronósticos demográficos, urbanos y de movilidad a diferentes escenarios.

Explotación de una batería de modelos matemáticos de generación, atracción, distribución y afinación del viaje.

Elaboración y evaluación de propuestas de crecimiento de la red, mediante un modelo matemático, al horizonte 2020 y sus etapas a los años 2003 y 2009.

Análisis de costo-beneficio.

Análisis del impacto social, urbano y ambiental.

Modalidades de instrumentación del plan.”¹⁸

Evidentemente, que para todo tipo de circunstancias administrativas y de planes a futuro, se requiere contar con la cooperación de la iniciativa privada, sobre todo con análisis de empresas especializadas con experiencia probada y suficiente en materia de transporte a través de las cuales puede lograrse una mayor viabilidad en la administración operativa del Sistema.

Las situaciones anteriormente descritas, indican la importancia que tienen actualmente las adquisiciones de bienes y contratación de los servicios para la operación de toda la red del Metro, los cuales se han ido traduciendo sobre todo dentro de la administración del Partido de la Revolución Democrática, en el mantenimiento paulatino pero constante, de cada una de las líneas del metro, ya que desde el 2003 se han venido adquiriendo nuevos vagones o carros que brindan una mayor calidad en el servicio.

¹⁸ “El metro es una ciudad que se desplaza”. Informe de labores 1999, Sistema de Transporte Colectivo. México, 2000. p. 178

2.6. LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A TRAVÉS DE LA GERENCIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS.

La Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios del Metro, es la encargada de llevar a cabo toda una estadística de necesidades diarias que tiene el sistema.

Como consecuencia, la Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios del Sistema de Transporte Colectivo, es una unidad administrativa de primordial importancia, pues evidentemente estará en coordinación con todas y cada una de las áreas del entorno operativo del metro.

Por lo tanto, los recursos y servicios que se requieren constantemente, deben de contar con un presupuesto autorizado, y es entonces cuando la gerencia anteriormente mencionada interviene, no solamente para dotar de insumos, sino también para darle eficiencia y eficacia a la optimización de dichos insumos, para consolidar el servicio en base a un control de calidad, renovando instalaciones y equipos actuales.

El artículo 57 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2005, es el fundamento legal que sustenta la actuación de la Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios, atribuyéndoles las siguientes obligaciones y facultades:

Emitir y difundir las normas, políticas y procedimientos para regular los sistemas de adquisición y contratación de servicios relacionados con bienes muebles de activo fijo y materiales de consumo.

Colaborar en la elaboración e integración del programa de

- inversiones del Organismo con la Dirección de Finanzas, con base en las necesidades de las distintas áreas del Organismo.
- Establecer los lineamientos y directrices para el desarrollo de los procesos de adquisiciones de bienes muebles y servicios mediante las modalidades de licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa, de conformidad con las normas y disposiciones legales y administrativas vigentes.
- Coordinar y efectuar las adquisiciones que requieran las diferentes áreas del Organismo, de conformidad con los programas y presupuestos autorizados.
- Asignar los contratos de adquisición y de servicios a los proveedores y prestadores de servicios, de acuerdo con los requerimientos, programas y recursos autorizados a las distintas áreas del Organismo con apego a las normas vigentes.
- Vigilar el cumplimiento de los ordenamientos legales que regulen la adquisición de bienes y la contratación de servicios, así como expedir las políticas, normas y lineamientos que deban observar las distintas áreas del Organismo involucradas en la materia.
- Realizar las importaciones de los insumos que se requieran para la operación del Organismo, así como expedir, de acuerdo con sus atribuciones, las normas correspondientes.
- Definir y coordinar las acciones necesarias para fomentar, en la industria nacional, la manufactura de bienes en condiciones de calidad igual o superior a los manufacturados en el extranjero, permitiendo al Organismo disminuir sus importaciones.
- Elaborar y tramitar los convenios y contratos para la prestación de los servicios complementarios requeridos por el Organismo y en su caso, someterlos a la autorización del Director de Administración con sujeción al presupuesto autorizado, a las disposiciones legales aplicables y conforme a la revisión previa por parte de la Gerencia Jurídica.
- Participar y, en su caso, de acuerdo con sus atribuciones coadyuvar en el funcionamiento de los Comités legalmente constituidos en el Organismo, así como proporcionar las medidas tendientes a eficientar su operación.
- Integrar, de acuerdo con la metodología aplicable y el presupuesto autorizado, el programa anual de adquisiciones y establecer los mecanismos de regulación que deben observar las distintas áreas del Organismo para tal efecto.
- Normar, supervisar, controlar y evaluar las actividades de adquisiciones y contratación de servicios, para optimizar el aprovechamiento de los recursos materiales y financieros del Organismo; y
- Las demás afines a las que anteceden, de acuerdo con las

disposiciones legales y administrativas aplicables.

De las obligaciones y facultades inherentes a esta Gerencia, se desprende que su función principal es establecer las políticas y lineamientos para la adecuada regulación de las adquisiciones y la contratación de servicios, en sus tres modalidades que la ley señala, a saber, licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa, vigilando en todo momento que se cumplan con las disposiciones legales y administrativas que se aplican a la materia.

CAPITULO III

LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

Al referir la idea de la contratación administrativa, es porque se trata de la forma por medio de la cual, la legislación vigente, le otorga al Sistema de Transporte Colectivo (Metro), a través del Estado, los lineamientos legales con los que será posible realizar la compra de los insumos necesarios para la prestación de este servicio público tan importante.

Hasta este momento, se ha señalado la gran importancia que hoy tiene el transporte masivo de personas a través del metro en la ciudad de México; pero aún no se ha mencionado nada sobre los procedimientos de contratación administrativa que realiza el Estado, para adquirir bienes y servicios. Los cuales por supuesto se aplican en el servicio público de transporte como es el metro.

Dentro de este panorama, es conveniente identificar en este capítulo, los aspectos más destacados de la contratación administrativa que realiza el Estado en materia de adquisiciones, con énfasis en los sistemas y en la naturaleza jurídica de los contratos administrativos, aspectos que se encuentran relacionados con su administración. Cabe advertir, sin embargo, que en este punto del capítulo, no profundizaremos en datos inherentes al STCM, sino en aquellos que exclusivamente tienen que ver con la contratación administrativa que realiza el Estado. Siendo la contratación de bienes y servicios dentro del STCM, será visto con más detalle en el capítulo cuarto, en donde directamente se analizará al régimen de adquisiciones que opera en el Distrito Federal para el STCM.

3.1. LA REGULACIÓN FEDERAL.

3.1.1. EL ESTADO Y LA ACTIVIDAD ESTATAL.

La administración, en sentido amplio, es la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. Por tanto, la administración dentro de la gestión y operación gubernamental, no puede efectuarse sin la existencia de procesos sistematizados, pues por medio de éstos es como se logra que exista la interacción entre los grupos de trabajo, las estructuras orgánicas y el ambiente en que se desenvuelve la administración, en los ámbitos federal o local.

El Estado, si cuenta con los recursos necesarios puede cumplir sus cometidos de manera directa o con el auxilio de los particulares, esto último a través de diversas figuras jurídicas, de las cuales una de ellas, es la celebración de un contrato, que en esta materia se denomina contrato de la administración pública, contrato del Estado o contrato administrativo.

El contrato se forma con la fusión de dos voluntades. En todo contrato administrativo se precisa, por consiguiente, la expresión de la voluntad de la administración, que es uno de los sujetos imprescindibles y, del otro, que puede ser una persona de derecho público o un particular, a quien se le llama cocontratante.

Así, el Estado moderno ejerce algunas actividades con la colaboración que obtiene por medio de contratos, entendidos éstos en sentido amplio, como un conjunto de voluntades que genera derechos y obligaciones.

Usa también un contrato para establecer vínculos obligacionales entre sus propias entidades o para practicar, como cualquier persona,

actos de vida civil. De este modo, se pueden clasificar sus contratos, “en contratos de derecho público y contratos de derecho privado”¹ .

Ahora bien por la importancia de la actividad contractual de la administración pública, surge la necesidad de describir y comentar los aspectos relacionados con el Estado contratante.

La legislación administrativa, que regula la actividad contractual del Estado, tiene como fin evitar la posibilidad de abusos por parte de la administración en la elección de las partes contratantes. De manera que las disposiciones contenidas en ella están encaminadas a hacer que den el máximo de certeza, acerca del hecho de que la elección de la administración sea la mejor posible en las circunstancias en las que ocurre, y de que el procedimiento mediante el cual se llega a la elección de la parte, sea controlable en todo momento por quien pueda tener interés en ella.

En este orden de ideas, el sistema de regulación de procedimientos de la actividad contractual de la administración pública, se aplica no solo a los contratos, sino a todos los negocios privados creados por la administración, en el ejercicio de la actividad administrativa de derecho privado.

Al estudiar la formación de la voluntad de la administración, se observa que ésta puede generarse por propia determinación de un órgano administrativo, o bien provocada por un sujeto extraño a él, que formula una oferta pidiendo el otorgamiento o formalización de un contrato.

¹ Gómez ,Orlando. Los contratos de derecho público. Depalma. Buenos Aires. 1977. p. 141

Respecto de la formación de la voluntad de la administración pública, aquella se desarrolla en una serie de etapas que se cumplen por distintos órganos con objeto de satisfacer una necesidad pública. Para lo cual, primero, “se determina qué debe hacerse y para qué debe hacerse; luego, cómo debe hacerse”².

Por otra parte, es indudable que el Estado no tiene el deber de intervenir en todos los casos mediante la imposición de su voluntad a los particulares. En algunas ocasiones, el poder público puede obtener la colaboración voluntaria de éstos y lograr de ellos vía un arreglo consensual la prestación de bienes o servicios personales.

Existen muchos casos en los cuales hay correspondencia entre el interés del Estado y el de los particulares. Desde el momento en que tal concordancia surge, se hace innecesario el empleo del mandato imperativo por parte del ente estatal para salvar el eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

La realización de esta correspondencia se efectúa en forma regular y continua, en ocasión de la obtención oportuna de esos bienes y servicios; de no existir la colaboración adecuada de los particulares, el Estado tendría que proceder por la vía de mando, al imponer de manera unilateral su voluntad.

De tal manera, que la primera cuestión planteada debe ser resuelta en el sentido de que el Estado sí puede contratar, dándose, por tanto, motivo para que inmediatamente se pase al estudio de la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por el Estado.

² Escola, Héctor, Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Depalma. Buenos Aires, 1977. p. 293.

Se podría en primer término, pensar en una solución consistente en considerar que esos contratos tienen una naturaleza peculiar en razón de que en ellos una de las partes contratantes es el Estado, ya que la competencia de la administración y de sus agentes se regula, no por la ley civil, sino por las normas constitucional y administrativa.

Por otra parte, las leyes administrativas prescriben requisitos de forma y solemnidades especiales distintas de las que exigen las leyes civiles, y finalmente, porque las mismas leyes especiales de la administración imponen a ésta serias restricciones en cuanto a los objetos que pueden ser materia de contratación.

Los contratos del Estado están basados, justamente, en la existencia de unas reglas comunes a todos ellos al tiempo de su generación o preparación y también en la etapa de ejecución o cumplimiento.

Sin estas reglas básicas, no podría hablarse de lo contractual del Estado; este campo común se enriquece con las especialidades que presentan los distintos tipos de contratos que deberá respetar el sistema.

El problema de la capacidad del Estado para contratar, se traduce en determinar qué órgano dentro de él tiene competencia para tramitar el expediente de preparación del contrato y su adjudicación, así como la autoridad que ha de intervenir, en su caso, para aprobar el contrato.

Hay que recordar que el Estado tiene encomendadas las atribuciones indispensables para satisfacer, por medios de que no disponen los particulares, necesidades colectivas inaplazables; que por consecuencia debe existir un régimen especial, precisamente el

constituido por el derecho público, que se inspira en el propósito de satisfacer las necesidades generales en forma eficaz, continua y regular. Tal es el caso del Sistema de Transporte Colectivo Metro

Para que pueda satisfacer las necesidades públicas, el Estado debe realizar la contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas; cuenta con una administración pública para hacer eficiente la actuación administrativa; además, ayuda al desarrollo económico, social y cultural del país.

Sin embargo, en la actividad del Estado existen casos en los cuales el poder público puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos y realizando actos que forman parte de las instituciones de derecho privado.

El derecho privado asimismo se aplicará al Estado, cuando los actos que éste verifique no se vinculen estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones y cuando, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique con actos en los cuales el Estado no haga uso de los medios financieros y materiales que le autoriza su régimen especial.

Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados con el cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo.

La actividad contractual de la administración pública, no siempre constituye mera actividad de gestión, sino que también es instrumento

directo para atender los intereses públicos, por ejemplo la realización de obras públicas y ampliaciones en la red del metro de la ciudad de México. Además, las modernas administraciones, en sus relaciones con los ciudadanos tienden a utilizar, donde sea posible, instrumentos de negociación en lugar de medios autoritarios como son las tradicionales potestades públicas.

Sobre tal base, fue propuesta por la doctrina la distinción entre actividad privada –con meros fines patrimoniales y de gestión– y actividad administrativa de derecho privado (de inmediato dirigida a administrar intereses públicos), precisamente para subrayar estos dos aspectos de la utilización del derecho privado, de parte de la administración pública.

En el desarrollo de su acción de derecho privado, la administración pública hace uso de casi todos los tipos de contratos previstos por el código civil compatibles con su carácter de persona jurídica; ésta, en efecto, concluye compraventas, arrendamientos, contratos de obras, contratos de suministro, mutuos, etcétera. Además, se sirve de contratos atípicos para regular algunas relaciones con objeto público, negocios que por la doctrina son denominados "contratos con objeto público" y también "contratos administrativos".

3.1.2. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

La administración pública, ante las necesidades de la comunidad, no puede actuar siempre sola por medio de actos administrativos unilaterales.

Frente a tal situación, utiliza personas y cosas para sustentar las necesidades colectivas y su propia existencia. Para satisfacer las

necesidades requiere de la colaboración de los particulares; ésta puede ser obligatoria o voluntaria, dependiendo de la clase de bienes o servicios y atendiendo al mayor o menor apremio de la necesidad a satisfacerse, dentro del ordenamiento jurídico de cada país.

Así, la administración puede obrar unilateralmente, de modo imperativo; o sea, sin considerar la voluntad del particular; asimismo, puede actuar bilateralmente por medio de un acuerdo de voluntades, es decir, desde el punto de vista contractual.

Entonces, la administración pública para satisfacer las necesidades de la comunidad, busca celebrar contratos como ayuda a su gestión, mediante acuerdos de muy distinta naturaleza con particulares y entes públicos.

La mayoría de dichos acuerdos configuran negocios jurídicos en los que las voluntades deben concurrir necesariamente para la formación del contrato: la voluntad de la administración pública y la voluntad de un cocontratante.

Para adquirir los bienes o servicios necesarios, la administración pública debe recurrir a arreglos contractuales bilaterales o multilaterales, lo que implica el previo consentimiento de las partes contratantes que persiguen metas complementarias. En ellos, se debe incluir al proveedor individual, al contratista de obras públicas, al usuario de servicios públicos, etc., esto concluye en el procedimiento a través del cual se forja el acto administrativo, es decir, la conclusión de una operación conjunta de ambas partes.

Al estudiar los vínculos contractuales de la administración pública, se debe establecer de manera previa si existen o no contratos

administrativos diferentes a los acuerdos de derecho privado y en tal caso determinar cuál es el criterio a seguir para distinguir unos de otros.

Respecto de lo anterior, la doctrina sostiene que: “en la actividad contractual del Estado coexisten contratos administrativos e interadministrativos, de un lado, y contratos parcialmente regidos por el derecho civil o mercantil en cuanto a su objeto, por el otro. Tanto los contratos administrativos como los interadministrativos, se rigen por el derecho público, administrativo en la especie, no obstante la posibilidad de aplicarles el derecho civil, pero adaptándolos siempre a la peculiar naturaleza del derecho administrativo. En cambio, en los contratos de la administración, parcialmente regulados por el derecho privado, “las normas del derecho civil se aplican a plenitud a los aspectos del contrato que regula el derecho civil o mercantil (en cuanto al objeto) y la administración carece de prerrogativas de poder público”³ (en materia de modificación, ejecución, sustitución del contratista, etcétera).

“El contrato administrativo es un acto jurídico bilateral de derecho público, celebrado entre la administración pública y un particular u otra entidad pública, por medio del cual se atienden servicios públicos, obras públicas, adquisiciones o cualquier otra necesidad del Estado, creándose, confirmándose o modificándose derechos y obligaciones entre las partes contratantes.”⁴

Establece Miguel S. Marienhoff que el contrato administrativo "es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que

³Cassagne, Juan Carlos. En torno a la figura del contrato administrativo. Vol. XIV. Editorial Prudentia Juris. Buenos Aires, Diciembre 1984. p. 48.

⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 160

le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas"⁵.

Miguel Ángel Bercaitz asevera que los contratos administrativos son "aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica"⁶.

En este orden de ideas, señala Gaston Jesé, que un contrato celebrado por la administración será válido, cuando dé nacimiento, incontestablemente, a una situación jurídica individual con todos los efectos jurídicos de la situación contractual, para lo cual es necesario:

"Que se haya concluido entre partes capaces y agentes públicos competentes, en particular, que la autoridad pública que ha celebrado el contrato tenga competencia legal para concluirlo;

Que se haya elegido al contratante siguiendo el procedimiento establecido por las leyes y reglamentos."⁷

Para Rafael Bielsa son elementos esenciales de todo contrato

⁵ Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot, 1983 p. 34.

⁶ Bercaitz, Miguel Ángel. Teoría general de los contratos administrativos. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1980. p. 246.

⁷ Jeze, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tomo IV. traducción Julio San Millán. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1950. p. 9.

administrativo: “la competencia para contratar y la causa jurídica”⁸. Fernández de Velasco sostiene que los requisitos esenciales para la validez de los contratos administrativos, son dos: “consentimiento y objeto del contrato”⁹.

Bercaitz distingue, a su vez, entre los elementos del contrato administrativo, a dos grandes categorías: “a) elementos que son esenciales, sin los cuales el contrato no existe como tal, y b) elementos que no son esenciales, pero sí propios de su naturaleza, es decir, que integran los contratos generalmente, pero cuya falta no es obstáculo para que el contrato exista”¹⁰.

3.1.3. SISTEMAS DE CONTRATACIÓN.

La celebración de los contratos administrativos que realiza la administración pública está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su contratante.

Por ello, el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es muy importante y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la administración pública, aunque puede variar en su forma dependiendo del objeto que la contratación persiga y de acuerdo con el ordenamiento jurídico que lo regule.

Ese procedimiento, como requisito formal del contrato a

⁸ Cfr. Bielsa, Rafael. Derecho administrativo. J. Lajouane y Cía. Libreros y Editores. Buenos Aires, 1967. p. 260.

⁹ Cfr. Fernández de Velasco, Recaredo. Los contratos administrativos. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1977. p. 61.

¹⁰ Bercaitz, Miguel Angel. *Op. cit.* p. 246

celebrarse, es obligatorio para la administración pública cuando el ordenamiento jurídico así lo indique, ya que de no llevarse a cabo daría lugar a la nulidad absoluta del contrato respectivo.

Además, dicho procedimiento es de naturaleza administrativa y, por tanto, se encuentra sujeto al régimen de derecho administrativo, pues en él predomina el interés público, para cuyo objeto se establece.

Según el régimen jurídico adoptado, la administración pública podrá elegir libre y directamente la persona con la cual contratará, o bien, carecerá de la libre elección y tendrá que hacerlo bajo una forma restringida.

3.1.3.1. SISTEMA DE LIBRE ELECCIÓN

De acuerdo con López Elías José P., “el sistema de libre elección del cocontratante de la administración pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona o la institución con la cual va a contratar sin sujetarse a procedimiento especial alguno”¹¹.

Desde esta perspectiva, este sistema constituye la regla general de la actividad contractual de la administración pública, ya que los sistemas restrictivos sólo operan, de manera excepcional, cuando existe una norma jurídica que así lo establezca, pues de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de forma directa y discrecional seleccione a su cocontratante.

3.1.3.2. SISTEMAS DE RESTRICCIÓN

¹¹ López Elías, José Pedro. Aspectos jurídicos de la Licitación Pública en México. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999. p. 22

En cuanto a los sistemas de restricción, “éstos limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su cocontratante, ya que debe realizarlos la administración, mediante un procedimiento especial”¹².

Asimismo constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece.

La obligatoriedad es de vital importancia para la validez del contrato a celebrarse, pues su incumplimiento trae consigo la nulidad del mismo e inclusive conlleva responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan participado en tal irregularidad.

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos son los siguientes:

- a) licitación, en sus diferentes tipos que puede ser: pública y privada
- b) la contratación directa;
- c) el remate o subasta pública; y
- d) el concurso.

Debe entenderse por licitación pública, una institución de derecho público, regida por el derecho administrativo, que puede definirse como un procedimiento administrativo, de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de la propuesta u ofertas. En el siguiente punto se

¹² *Ibidem.* p. 24

profundiza acerca de la licitación.

Por lo que se refiere a la contratación directa, ésta constituye el modo más simple de celebrar contratos, precisamente porque el sistema ofrece a la administración menores garantías, aunque también existe la innegable ventaja de obtener mejores condiciones, en cuanto a obras o suministros.

En la contratación directa la administración pública gestiona, con un particular, mediante trato directo, la posibilidad de llegar a un acuerdo conveniente para las partes, sin necesidad de concurrencia. En efecto, la administración goza de amplio margen de libertad para seleccionar a su cocontratante.

Ahora bien, no debe confundirse el sistema de contratación directa con el sistema de *libre elección*. Este último, comprende todo tipo de contratos; en cambio, la contratación directa es un sistema específico, procede para casos determinados, y además por lo general, es *subsidiario*, pues procede ante el fracaso de una licitación.

Otro medio de que el Estado se vale para efectuar sus contrataciones es el remate público o subasta pública; figura ésta que, si bien es cierto tiene vigencia en el derecho administrativo, ha tenido más desarrollo en el derecho privado, especialmente en la rama civil y mercantil. El remate consiste en la venta de bienes, en público, al mejor postor. En ese acto no hay selección de concurrentes, participa el que desee hacerlo.

En diversas legislaciones, nacionales y extranjeras, el remate o subasta se ha usado con gran imprecisión, ya que le asignan carácter

de sinónimo con la licitación pública, lo que es un error dadas las notorias diferencias entre ambas figuras.

Finalmente, el concurso es un procedimiento que debe cumplir la administración, mediante oposición, que se realiza para determinar la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística, entre dos o más personas. Por tanto, concurso es algo totalmente distinto a licitación y a remate o subasta, como se ha confundido por diversas legislaciones en el mundo.

El común denominador de esas tres figuras, la licitación, el remate y el concurso, se refiere al factor "conurrencia", en el sentido de oposición entre los diversos candidatos; en cambio, difieren en el aspecto sobre el que incide esa oposición; en un caso (concurso) se tiene principalmente el factor personal y en los otros casos (licitación y remate) se consideran las condiciones técnicas y financieras, o estas últimas exclusivamente referidas entonces al precio.

Por ello, el vocablo concurso debe reservarse para determinar la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística, entre dos o más personas, o sea, es un medio de selección de la persona más autorizada para el cumplimiento de una tarea, y tiene en cuenta preferentemente las condiciones personales del candidato. Así, mientras el concurso se vincula más a lo intelectual, científico o artístico; la licitación, en cambio, se relaciona con lo material, comercial o industrial.

3.1.4. LICITACIÓN PÚBLICA.

La licitación, desde el punto de vista del derecho administrativo, es considerada “un procedimiento por el cual la administración pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado”.¹³

Para Serrano Rodríguez Carlos E., la licitación pública “constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones técnicas y económicas para la administración pública.”¹⁴

Enrique Sayagués Laso, destaca que: “La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones”¹⁵.

Por tanto, de los conceptos anteriores, se debe concluir que la licitación presenta las siguientes características:

1. Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de

¹³ Farro Farra, Gerardo y Huacuja Betancourt, Sergio. La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del gobierno Federal. INAP. México, 1989. p. 93

¹⁴ Serrano Rodríguez. Carlos Eduardo. La contratación administrativa. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 1991. p. 38.

¹⁵ Sayagués Laso, Enrique. La Licitación Pública. Editorial Acali . Montevideo. 1978. p. 37

- actos regulados por las normas administrativas.
2. Tiene como objetivo escoger a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado.
 3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la administración pública.

Si la licitación tiene como objetivo seleccionar al licitador que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la administración, el precio más bajo dista mucho de representar las condiciones más convenientes.

La oferta más barata, en efecto, no siempre resulta ser la más conveniente, pues en muchas ocasiones tal situación puede acarrear innumerables problemas para la administración pública y para la economía nacional.

Entonces la licitación pública es un procedimiento administrativo, que tiene por objeto seleccionar al cocontratante de la administración pública, evaluando las condiciones técnicas y económicas, a efecto de determinar la idoneidad del sujeto elegido, verificando que ofrezca las condiciones más convenientes (sobre todo el precio) para el órgano convocante.

La licitación, por tanto, “es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa”¹⁶. La licitación puede ser pública o privada y la primera

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. Políticas básicas y procedimientos de adquisiciones del BID. Licitación pública internacional. México, 1995. p. 12

puede ser internacional o restringida al ámbito local.

Ahora revisaremos algunas consideraciones en cuanto a los preceptos de orden federal, para después adentrarnos en la licitación pública prevista en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.

De acuerdo con lo que establece el artículo 28 de la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000. Las licitaciones públicas podrán ser:

Artículo 28.- Las licitaciones públicas podrán ser:

Nacionales, cuando únicamente puedan 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 será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), mediante reglas de carácter general, establecerá los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de oficio o a solicitud de la Contraloría, podrá realizar visitas para verificar que los bienes cumplen con los requisitos señalados en el párrafo anterior, o

Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

Solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los

tratados;

Cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;

Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo, y

Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En este tipo de licitaciones la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, determinará los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios.

Podrá negarse la participación a extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un tratado y ese país no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores, bienes o servicios mexicanos.

Aunque éste ordenamiento es de carácter federal, la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, tiene estrecha relación con las disposiciones contenidas en este precepto legal, ya que se verá en ella se rescatan aspectos que son primordiales para la contratación de bienes y servicios dentro del STCM.

En cuanto a la licitación privada, ésta se distingue de la pública, sobre todo por el hecho de que la participación en el procedimiento está subordinada a una invitación de la administración que cuenta con un amplio poder discrecional, en la formación de la lista de las empresas que habrá de convocar.

La invitación podrá estar constituida, ya sea por el aviso a

comparecer, el día y la hora determinada, en el lugar en donde se realizará el procedimiento, a efecto de presentar las ofertas.

Por otra parte, la licitación privada, prácticamente sigue las mismas reglas de la pública, incluso termina con la adjudicación, y dicho acto tiene la misma naturaleza y los mismos efectos en ambos procedimientos de contratación.

En la licitación privada, el procedimiento se lleva a cabo entre las empresas participantes y la elección se hace de acuerdo con la mayor conveniencia económica

La posibilidad de celebrar una licitación privada, por lo general, se basa en el monto o valor de la obra pública, los servicios o bienes que se adquieren.

De lo anterior, se vislumbra que existe todo un programa anual de adquisiciones, en el que se van fijando las necesidades de la dependencia, y frente a esto, la posibilidad pública de que los particulares fueran preparándose para lograr una mayor calidad y oportunidad en la adquisición.

Bajo lo anterior expuesto, el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, señala al respecto, lo siguiente:

“Artículo 27.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, y prestación de servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- a) Licitación pública;
- b) Por invitación restringida a cuando menos tres proveedores y

c) Adjudicación directa.”¹⁷

Más adelante se realizará un análisis más detallado del procedimiento de la licitación pública, por revestir la forma más importante de acuerdo con nuestra legislación, para las adquisiciones de materiales y la contratación de los servicios necesarios para la operación del Sistema de transporte Colectivo Metro.

3.2. EL RÉGIMEN ACTUAL DE ADQUISICIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

Como fue señalado desde el principio de la presente investigación, el extenso conjunto normativo federal que controló las adquisiciones del sector público en el Distrito Federal hasta septiembre de 1998 –específicamente dentro del Gobierno del Distrito Federal–, y la desmesurada publicación de acuerdos, lineamientos, oficios y demás normas, hicieron que los mecanismos de control interno de los procedimientos de adquisiciones y suministros de materiales y servicios, redundaran por varios años en problemas de corrupción, aunados con los de productividad dentro de las administraciones precedentes.

Por ello, el 28 de septiembre de 1998 se publicó en la *Gaceta Oficial* la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Con este nuevo contexto jurídico, la anterior Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (abrogada el 4 de enero del 2000), que se vino aplicando en la ejecución de los correspondientes ámbitos en el Distrito Federal –y cuya observancia corresponde al ámbito federal–, dificultó la práctica y la operación de la adquisición de recursos materiales en el Gobierno de

¹⁷ Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998.

la ciudad, así como su control de ejecución; especialmente por asignar en varias de sus disposiciones los mismos criterios para las adquisiciones que para las obras públicas, siendo éstas materia sustancialmente distinta.

El artículo 1 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal¹⁸ establece que la aplicación del citado ordenamiento es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que adquieran el Gobierno del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones. Para lo cual emitirán de conformidad con la ley, las políticas, bases y lineamientos que en materia de adquisiciones le competan.

Las adquisiciones requieren de un contrato administrativo regulado por el derecho administrativo, y que por su naturaleza jurídica constituye el acuerdo de voluntades celebrado entre la Administración Pública del Distrito Federal y un particular u otra entidad, “siendo que su finalidad va enfocada a la atención de necesidades sociales, ya sea prestando servicios públicos, construyendo obras públicas o cubriendo alguna otra demanda colectiva, quedando sujeto el control y regulación al propio Estado –gobierno del Distrito Federal–”.¹⁹

Ahora bien, existen tres formas mediante las que se deben adquirir los bienes y servicios, de acuerdo con la vigente Ley de Adquisiciones para el D F y se sujetarán a las normas específicas del

¹⁸Publicada en la gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de Septiembre de 1998. Art. 1, fracción III y entro en vigor en día siguiente de su publicación.

¹⁹ Sánchez Gómez, Narciso. *Op. cit.* p. 160

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, así como al Código Financiero del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables.

El artículo 55 ordena que las adquisiciones menores o de menor costo se realizarán en forma directa, es decir, se identifica al proveedor que puede suministrar el bien o servicio requerido y se le compra siempre y cuando el monto por erogar no supere el rango presupuestal permitido para adquirir, con base en este primer supuesto. Esta manera de adquirir no debe ser utilizada para fraccionar adquisiciones de mayor costo, ni hacerlo en compras repetitivas o para evitar licitaciones públicas (artículo 55 de la Ley de Adquisiciones del DF.).

La segunda forma para realizar adquisiciones, es conocida como invitación restringida, y es el procedimiento en que se realiza la adquisición mediante la comparación de oferta, oportunidad, precio, calidad financiamiento y demás circunstancias pertinentes de cuando menos tres proveedores, adjudicándole el pedido o contrato al proveedor que otorgue mayores beneficios.(Artículo 52 de la Ley de Adquisiciones del D.F.)

A su vez, la tercer forma de realizar las adquisiciones y la más importante es la licitación pública, es el procedimiento para adquirir mercancías, materias primas, servicios y bienes muebles, que consiste en la publicación de una convocatoria, formulación de bases y fallo después de realizar evaluaciones técnicas y económicas.

Las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales, en las primeras sólo pueden participar personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y que los bienes a adquirir cuenten por lo menos con 50 por ciento de contenido nacional. Las internacionales se realizan

cuando pueden participar proveedores nacionales y extranjeros, –aunque cabe advertir, que en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la tecnología es primordialmente de origen extranjero–. En los bienes o servicios de proveedores extranjeros se procurará contar con un contenido de integración nacional mínimo de 35 por ciento, que será determinado tomando en cuenta el costo neto de manufactura del bien que significa considerar todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización y de servicios posteriores a la venta, regalías, embarques, así como los costos financieros.

Bajo estas tres formas de contratación puede existir la intervención directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, siendo que se prevé en el artículo 57 de la Ley, que estos, podrán autorizar en casos de extrema urgencia, la contratación directa de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando se trate de caso fortuito, fuerza mayor, desastre o peligre la seguridad e integridad de los habitantes del Distrito Federal, para lo cual deberán dar aviso por escrito, en cuanto le sea posible a la contraloría y en términos de la ley en cuanto las circunstancias lo permitan.

Estas tres formas de contratación, serán ampliadas en el próximo capítulo, ya que constituyen la base de la presente investigación: las bases jurídico–administrativas en los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

Como parte fundamental de la presente investigación, se hace necesario analizar en este último capítulo, las tres formas primordiales de adquirir bienes dentro del STCM, –adjudicación directa, invitación restringida y licitación pública (esta última es la que se revisará con mayor detalle, ya que es una de las más relevantes dentro de la administración pública del Distrito Federal)– las cuales se prevén dentro de la actual Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal; ante la necesidad de que los profesionales que hemos colaborado en la Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios del metro, perfeccionemos los procedimientos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, con el fin de eliminar problemas de corrupción y de productividad, los cuales persisten dentro del área, y dentro de toda la Administración Pública del Distrito Federal.

4.1. DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO Y PROCESO.

Como una mera apreciación, es importante realizar un pequeño paréntesis, con el propósito de definir el concepto de procedimiento y proceso, siendo que el primero de ellos es aplicable a la actividad contractual que realiza el Estado, tema por cierto, de interés, para el desarrollo del presente capítulo.

De acuerdo con el especialista Miguel Acosta Romero, “entendemos por procedimiento un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, por lo que un

procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para producir el acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”¹, por eso es que afirma, “cuando se trata de actos de gestión, que no se reflejan en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad”². “Mientras que el proceso es el conjunto de actos realizados conforme determinadas normas, que tiene unidad entre sí y buscan una finalidad, la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”³.

El autor Rafael Martínez Morales, al hacer una definición sobre el particular señala: “Si bien proceso y procedimiento puede considerarse como sinónimos, en derecho y en especial en nuestra asignatura, se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia. De esta suerte, tenemos que por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional que resuelve una controversia entre partes calificadas en tanto que procedimiento se califica a las series de pasos y medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto administrativo.”⁴

Mencionadas las diferencias, se comenzará con el análisis más relevante de la investigación.

4.2. PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIÓN MEDIANTE ADJUDICACIÓN

¹ Acosta Romero, M. Teoría General del Derecho Administrativo. 7 Edición. Porrúa. México, 1986. p. 573

² *Ibid.* p. 577

³ *Ibid.* p. 573

⁴ Martínez Morales, Rafael. *Op. cit.* p. 203.

DIRECTA (NACIONALES O INTERNACIONALES)

Bajo este régimen de adquisiciones se busca dentro del STCM, adquirir los materiales y equipos de fabricación nacional o de importación que requieran las distintas áreas del organismo para su operación, en las mejores condiciones de precio, calidad, tiempo de entrega y forma de pago a través de la modalidad de adjudicación directa, de acuerdo con las formalidades y términos establecidos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (LADF) y demás normas aplicables. Se puede argumentar, que esta forma de contratación administrativa, es la menos complicada, por decirlo así.

De acuerdo con lo que establece la actual Ley de Adquisiciones del Distrito Federal en su artículo 55, La Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios, a través de los Departamentos Convocantes podrán llevar a cabo contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios mediante el procedimiento de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos definidos anualmente por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, con base en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal respectivo y siempre que las operaciones no se fraccionen.

El Metro como cualquier otro organismo, requiere apearse para esta forma de contratación de bienes o servicios, a lo establecido por el artículo 16 de la LADF.

Artículo 16.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios y sus respectivos presupuestos considerando:

Las acciones previas durante y posteriores a la realización

- de dichas operaciones;
- Los objetivos, metas y actividades institucionales a corto y mediano plazo;
- La calendarización física y financiera de la utilización de los recursos necesarios;
- Las unidades responsables de su instrumentación;
- Los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como en su caso aquellos relativos a la Adquisición de Bienes para su posterior comercialización incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- La existencia suficiente de bienes en sus inventarios y almacenes;
- Los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes;
- En su caso, los planos, proyectos especificaciones, programas de ejecución u otros documentos similares;
- Los requerimientos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles a su cargo;
- La utilización y consumo de bienes producidos o Servicios prestados por Proveedores nacionales en el País o con mayor grado de integración nacional;
- X Bis.** La utilización y consumo de bienes o servicios de menor impacto al ambiente
 - El aprovechamiento de los recursos humanos y materiales propios de la demarcación territorial donde se requieran los bienes o Servicios;
 - La atención especial, a los sectores económicos cuya promoción fomento y desarrollo estén comprendidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas delegacionales, especiales, institucionales, sectoriales y parciales; y
 - Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios.

Las formalidades establecidas dentro del STCM, permiten que la Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios, a través de los departamentos convocantes, sean las únicas autorizadas para establecer en forma oficial, compromisos con los proveedores o prestadores de servicios relativos a la adquisición de bienes y servicios, que requieran las distintas áreas del organismo, para el cumplimiento de sus programas de trabajo.

Cabe destacar, que las operaciones que realice el organismo bajo esta modalidad, a través de sus departamentos convocantes, es decir, mediante el procedimiento de adjudicación directa, no podrán exceder del 20% del volumen anual de adquisiciones presupuestado. Asimismo en casos excepcionales podrá exceder del porcentaje indicado, siempre y cuando sea aprobado previamente por los titulares de la Secretaría de Finanzas y de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, con sujeción a las formalidades que establecen los artículos 53 y 55 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (LADF).

Dentro de la práctica real, es importante resaltar, que los departamentos convocantes, generalmente deben de abstenerse de formalizar pedidos, contratos o sus modificaciones, si no hubiese saldo disponible en ese momento, en la partida presupuestal correspondiente, igualmente no podrán en ningún caso dividir una operación en varias de monto menor, con la finalidad de evitar la celebración de una licitación pública.

Igualmente es importante que dichos departamentos convocantes, designen a personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes y servicios, objeto del pedido o contrato a celebrarse. Deberán vigilar que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, así, lo establece el artículo 50 del Reglamento de la LADF

“Artículo 50.- En el procedimiento señalado en el artículo anterior, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán invitar a las personas físicas o morales cuyas actividades comerciales estén relacionadas con el objeto del contrato a celebrarse y cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás requisitos que sean establecidos en las bases de invitación”.

Generalmente una vez que es seleccionado el proveedor que de manera global ofrezca al organismo las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, tiempo de entrega y forma de pago, se presenta un cuadro del posible proveedor y el reporte de cotización definitivo para su aprobación.

Bajo esta forma de contratación, únicamente podrán fincarse pedidos o contratos con aquellos proveedores que se encuentren constituidos legalmente; las personas físicas deberán presentar su Registro Federal de Contribuyentes y las personas morales su Acta Constitutiva.

4.3. PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIÓN MEDIANTE INVITACIÓN RESTRINGIDA (NACIONALES O INTERNACIONALES)

Con esta forma de contratación se busca dentro del metro, al igual que con la contratación directa, adquirir los materiales y equipos de fabricación nacional o de importación que requieran las distintas áreas del organismo para su operación, con la salvedad de que ahora se realizará a través de la invitación a cuando menos tres proveedores y a la selección de aquel que ofrezca las mejores condiciones de precio, calidad, tiempo de entrega y forma de pago respetando las formalidades y términos establecidos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (LADF) y demás normas aplicables.

Así, y de acuerdo con lo que establece el artículo 54 de la LADF, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores –cabe señalar que también es aplicable para la adjudicación directa– cuando:

El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Distrito Federal, como consecuencia de desastres producidos, por casos fortuitos o de fuerza mayor;

II. Bis. Se demuestre que existen mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento u oportunidad;

Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor, en estos casos la dependencia, órgano desconcentrado, delegaciones o entidad, podrá adjudicar el contrato, al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio, con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al 10 %;

Se realice una licitación pública o procedimiento de invitación restringida y se haya declarado desierta;

Existan razones justificadas para la Adquisición y Arrendamiento o Prestación de Servicios de una marca determinada;

Se trate de Adquisiciones de bienes perecederos, alimentos preparados, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, para uso o consumo inmediato;

Se trate de servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, auditorías y servicios de naturaleza similar, que pudiera afectar el interés público o ser de acceso restringido, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

Se trate de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, cuya contratación se realice con campesinos o grupos rurales o urbanos marginados y que la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;

Se trate de adquisición de bienes, arrendamientos o prestación de servicios que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para someterlos a procesos productivos en cumplimiento a su objeto o para fines de comercialización;

Se trate de la prestación de servicios de aseguramiento, mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance,

- establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables; y
- Se trate de Servicios profesionales prestados por personas físicas.
- La contratación de personas físicas o morales de los que se adquieran bienes o proporcionen servicios de carácter cultural, artístico o científico, en los que no sea posible precisar la calidad, alcances o comparar resultados;
- Se trate de armamento o equipo de seguridad relacionado directamente con la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social;
- Medicamentos y equipo especial para los hospitales, clínicas o necesarios para los servicios de salud;
- Bienes o servicios cuyo costo esté sujeto a precio oficial y en la contratación no exista un gasto adicional para la Administración Pública del Distrito Federal; y

Pese a estos señalamientos establecidos en la Ley, dentro del STCM, solo se observan cuatro de estas:

El contrato solo puede celebrarse con una determinada persona por tratarse de titularidad de patentes o derechos de autor u otros derechos exclusivos.

Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor. En estos casos, el organismo, podrá adjudicar el contrato, al que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio, con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al 10 %;

Se realice una licitación pública y se haya declarado desierta;

Existan razones justificadas por la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada

Lo anterior se sobreentiende, siendo que la tecnología del metro

no es mexicana, por lo que, es menester, allegarse del proveedor o los proveedores adecuados, por ejemplo, para la compra de vagones nuevos, o la sustitución de durmientes o vías férreas.

Por otro lado, el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores en esta forma de contratación, señala el artículo 56 de la LADF, se realizará observando lo siguiente:

La apertura de los sobres se hará aun sin la presencia de los participantes, quienes deberán ser invitados para asistir a dicho acto, asimismo, se deberá contar con la asistencia de un representante de la contraloría general o del órgano de control interno de la adscripción;

Realizada la revisión cuantitativa de los requisitos legales y administrativos, técnicos y económicos por la convocante, se procederá al análisis cualitativo de las propuestas, para lo cual se deberá contar con un mínimo de tres propuestas que hubieren cumplido cuantitativamente con los requisitos solicitados,

En las solicitudes de cotización, se indicarán, como mínimo la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos y los aspectos que correspondan del artículo 33^{*};

* **Artículo 33.-** Las bases que emitan las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para las licitaciones públicas, contendrán los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, los cuales deberán sin excepción alguna cumplirse en igualdad de circunstancias y se pondrán a disposición de los interesados para consulta y venta a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y contendrán como mínimo lo siguiente:

La denominación o razón social de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante;
Fecha, hora y lugar de junta de aclaración a las bases de la Licitación;

Fecha, hora y lugar para la presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica y garantía de la propuesta, así como la junta para comunicación del fallo y firma del contrato;

El idioma o idiomas en que podrán presentarse las propuestas;

Requisitos legales y administrativos que deberán cumplir los participantes;

Descripción completa de los bienes o Servicios, información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación, relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato, especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables, dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas, y periodo de garantía y, en su caso, otras opciones de cotización;

La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación o bien de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor en su totalidad, a un proveedor por partida o si la adjudicación se hará mediante la figura del abastecimiento simultáneo a que se refiere esta Ley, en cuyo caso, deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una

Los plazos para la presentación de las propuestas se fijarán en cada procedimiento atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta y llevar a cabo su evaluación; y En el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores se aplicará en lo conducente el procedimiento de la licitación pública.

Cabe resaltar, con relación a la fracción II del artículo 56, de la

y el porcentaje diferencial en precio que no podrá ser superior al 10% con relación al precio más bajo que se haya ofrecido;

En el caso de los contratos abiertos, la información que se estime necesaria conforme a esta Ley;

Plazo, lugar y condiciones de entrega de los bienes o prestación de los servicios;

Pliego de cláusulas no negociables que contendrá el contrato en las que se incluirán las penas convencionales por incumplimiento del mismo;

Condiciones de precio y fecha o fechas de pago;

La indicación de sí se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse expresamente el porcentaje respectivo, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

En los casos de Licitación internacional la convocante establecerá que las cotizaciones de las ofertas económicas se realicen en moneda nacional; sin embargo, cuando el caso lo amerite, se solicitarán cotizaciones en moneda extranjera; invariablemente el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha fijada en el contrato;

Instrucciones para elaborar y entregar las propuestas y garantías;

La indicación de que en la evaluación de las propuestas en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes;

Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de los establecidos en las bases de la Licitación;

Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos;

La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la Licitación, así como las propuestas presentadas por los Proveedores podrán ser negociadas;

Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún Proveedor haya acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios;

La manifestación del proveedor, bajo protesta de decir verdad, que tiene la plena capacidad para proporcionar capacitación a operadores; la existencia necesaria de refacciones; instalaciones y equipo adecuados y personal competente para brindar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los bienes adquiridos;

La manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad por parte del licitante, de no encontrarse en ninguno de los supuestos de impedimento establecidos en la presente ley para participar o celebrar contratos;

El grado de integración que deberán contener los bienes, de conformidad con lo que establezca la Secretaría de Desarrollo Económico;

Indicación, en caso de que la convocante lleve a cabo visitas a las instalaciones de los participantes, del método para ejecutarlas y los requisitos que se solicitarán durante la misma. las cuales deberán practicarse obligatoriamente a todos los participantes en igualdad de circunstancias;

Nombre y cargo del servidor público responsable del procedimiento de licitación pública, quien firmara las actas de los eventos, dictámenes y el fallo correspondiente;

El formato en el cual los participantes podrán presentar precios más bajos para los bienes o servicios objeto de procedimiento licitatorio; y

La indicación de que los proveedores afectados por cualquier acto o resolución emitida en los procedimientos de licitación pública o invitación restringida, podrá interponer ante la Contraloría, dentro de un término de 5 días hábiles contados a partir de que se notifique el acto o resolución recurrido, el recurso de inconformidad, el cual se sujetará a las formalidades de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley antes citada, el prever contar por lo menos con tres propuestas que cumplan con el total de los requisitos solicitados en las bases de la invitación tanto para la documentación legal y administrativa, como para la propuesta técnica y económica, lo cual quedará asentado en el acta circunstanciada que se elabore en dicho evento.

Si durante el citado acto, se determina que alguna de las propuestas presentadas no cumple con la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica, solicitadas en las bases correspondientes, se desechará la propuesta presentada, y como consecuencia de ello no se contara con un mínimo de tres propuestas, se declarará desierta la invitación.

En los casos en que se cuente con un mínimo de tres propuestas que cumplan cuantitativamente con toda la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica solicitadas en las bases, quedará asentada en el acta circunstanciada respectiva.

El convocante evaluará las propuestas presentadas y si determina que sólo una o dos de ellas cumplen cualitativamente con los requisitos solicitados, ello no será motivo para declarar desierto el procedimiento, y continuará con el mismo hasta el procedimiento de fallo.

Igualmente el artículo 52 del Reglamento de la LADF prevé que para los casos en que en dos ocasiones se haya declarado desierto un procedimiento de invitación restringida, la contratación se podrá llevar a cabo mediante adjudicación directa, haciéndole del conocimiento al Comité o Subcomité que se trate

4.4. PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA (NACIONALES E INTERNACIONALES)

La licitación se inicia en el momento en que se expresa por medio de las Coordinaciones de Normatividad y Contratación de Servicios, de compras en el País y en el Extranjero -en donde interviene la Gerencia de Adquisiciones- del STCM su intención de encontrar a un particular, que pretenda junto con ella celebrar un contrato para la prestación o adquisición de diversos bienes o servicios y en determinadas condiciones.

Entonces, la convocatoria a la licitación pública es la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con el STCM. La forma por medio de la cual se logra la invitación, es a través de la publicación de dicha convocatoria, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación de acuerdo con lo que estipula el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Artículo 32.- Las convocatorias podrán referirse a uno o más bienes y Servicios, las cuales se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación, y contendrán:

La denominación o razón social de la Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad convocante;

La indicación del lugar, fecha y hora en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la Licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas;
El costo de las bases será fijado exclusivamente para recuperar las erogaciones realizadas por la publicación de la convocatoria. Los interesados podrán revisar las bases en forma gratuita, pero será requisito para participar en la Licitación cubrir su costo.

La fecha, hora y lugar de celebración de los actos de aclaración de bases, presentación, apertura de propuestas y fallo;

La indicación de sí la licitación es nacional o internacional;

Si se realizará bajo la cobertura de algún tratado;

El idioma o idiomas en que deberán presentarse las propuestas;

La descripción detallada de la cantidad y unidad de medida de los bienes o Servicios que sean objeto de la Licitación, así como mención específica de por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto, en su caso;

La indicación de entregar o no anticipos;

Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago; y

En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.

Sin embargo, nada impide que el llamado a la licitación pública se haga a través de otros medios de difusión, cuando se juzgue conveniente para facilitar la concurrencia de los interesados y así lograr la finalidad de la licitación.

La convocatoria a licitación reviste forma jurídica de acto administrativo, por cuanto importa una declaración unilateral, dictada en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos individuales y directos.

En efecto, operada la convocatoria a licitación, los interesados que cumplimenten las condiciones objetivas y subjetivas requeridas por la normativa jurídica pueden acudir como oferentes.

Si bien la convocatoria a la licitación es para un público indeterminado, en los hechos se muestra que están determinados e individualizados los oferentes e interesados que por la sola convocatoria pueden preparar ya sus ofertas, realizar los estudios técnicos, financieros y económicos necesarios para observar la prestación solicitada, planos, proyectos, etcétera, que la misma

requiera. Así sucede en la red del metro, por su sofisticada tecnología y equipamiento.

Ahora bien, la convocatoria es una fase importante y tiene su relevancia jurídica, ya que implica inducir a una serie de personas interesadas a contratar mediante una serie de explicaciones y condiciones.

Esta invitación obliga a no actuar dentro de un nivel de intimidad, ya que los servidores públicos deben representar los intereses de la comunidad.

Desde un punto de vista particular, el acto de la convocatoria a licitación no puede ser revocado por ningún órgano una vez que se han presentado las proposiciones y ofertas en relación con el contrato a celebrar, pues este hecho pone de relieve la existencia vinculativa de interesados directos y no simplemente potenciales.

El acto de la convocatoria a licitación vinculada, en principio, obliga al órgano involucrado a mantener su voluntad declarada en los términos de la publicación y todo ello porque tiene el implícito deber de sostenerla y de continuar el procedimiento.

Se trata de demostrar que la iniciativa de la administración pública en el acto de la convocatoria a licitación es una mera invitación pública para que los interesados formulen proposiciones y ofertas en relación con el pliego de condiciones y que, como regla general, la aceptación o aprobación es competencia genuina del órgano convocante.

En materia de convocatoria o invitación a oferentes, ésta se

puede dar en dos sentidos: el uno se refiere al anuncio que se hace público, del cual ya se ha señalado, y el otro se refiere al procedimiento de invitación restringida, señalado en el artículo 52 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (LADF).

Artículo 52.- En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 54 y 55 de esta Ley, las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de Licitación pública y celebrar contratos de Adquisiciones, Arrendamiento y prestación de Servicios a través de un procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres Proveedores o de adjudicación directa.

La opción que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades ejerzan, deberá fundarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren para el Gobierno del Distrito Federal las mejores condiciones de oferta, oportunidad, precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes.

La convocatoria a licitación está sujeta al requisito de la debida anticipación con que debe efectuarse su publicación, para que los interesados tengan el tiempo necesario y suficiente para estar en condiciones de reunir los requisitos de la invitación, para adquirir las bases y preparar sus ofertas.

Dicha convocatoria deberá contener los requisitos necesarios, que son impuestos por el legislador, a fin de que los posibles interesados estén en condiciones de presentar sus ofertas, dichos requisitos se establecen en el artículo 33 de la LADF, los cuales ya han sido citados.

Respecto de los requisitos que deben cumplir los licitadores para poder participar en la licitación pública, la ley no es específica, ya que, por un lado, señala los poderes que deberán tener los interesados, sin agregar más; en cambio agrega las bases que la licitación contemplará de acuerdo con lo señalado en el artículo 33.

Sin embargo, se entiende, que dichos requisitos deberán ser, entre otros, los siguientes:

Capital contable mínimo requerido, comprobable con base en los últimos estados financieros auditados o en su última declaración fiscal;

Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, según su naturaleza jurídica;

Registro, en su caso, actualizado ante la cámara de la industria que le corresponda, y de contribuyentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Relación de los contratos de obras en vigor que tenga celebrado tanto con la administración pública, como con los particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer, desglosado por anualidades;

Capacidad técnica.

Capacidad financiera.

En relación con las ofertas se debe señalar que los licitadores, al concurrir a la licitación, estudian el servicio o el bien licitado y calculan su costo y redactan su oferta, que es presentada en el lugar y el día indicados en la convocatoria.

La preparación de la propuesta constituye para los licitadores un acto de la mayor importancia porque de ella depende el resultado de la licitación.

Y como el adjudicatario será quien oferte de manera ventajosa, lo que en la generalidad de los casos quiere decir ofrecer el precio más bajo, se debe calcular minuciosamente el costo de los bienes y agregar

solo un margen de utilidad razonable, pues de lo contrario los competidores estarán en mejores condiciones.

El procedimiento que comprende, la sesión de aclaración de bases, el acto de presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica y el acto de emisión de fallo, para la adquisición o arrendamiento de bienes, o la contratación de servicios por licitación pública, se desarrollarán de acuerdo con lo que establece el artículo 41 del Reglamento de la LADF

Artículo 41.- La sesión de aclaración de bases, el acto de presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica y el acto de emisión de fallo, para la adquisición o arrendamiento de bienes, o la contratación de servicios por licitación pública, se desarrollarán de acuerdo con lo siguiente::

I. La convocante llevará a cabo la sesión o sesiones de aclaración de bases, en la que se dará respuestas a las preguntas que por escrito o de manera verbal en la propia sesión, presenten los participantes que hayan adquirido las bases de la licitación;

La sesión o sesiones de aclaración de bases se llevará a cabo en punto de la hora señalada para su celebración, con la participación de los representantes de la convocante y de los licitantes que estén presentes; a este evento se invitará a la Contraloría o a la Contraloría Interna de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad, según sea el caso;

El acto se iniciará indicando el nombre o razón social de los participantes que hubiesen solicitado aclaraciones por escrito; se consultará a los participantes si se tiene dudas adicionales, de ser así, se recibirán las que, por escrito o verbalmente, se presenten. Se procederá a dar respuesta a las preguntas presentadas hasta desahogarlas en su totalidad, de conformidad con lo que establece la Ley;

Se levantará acta circunstanciada de la sesión o sesiones de aclaración de bases, la que contendrá únicamente las preguntas formuladas y las respuestas que se hubieran dado, la que será

firmada por los participantes en el acto y formará parte integrante de las bases de la licitación, entregándose copia a cada uno de los licitantes;

La omisión de firma por parte de los participante, no invalidará el contenido ni los efectos del acta.

II. El acto de presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica se llevará a cabo en punto de la hora señalada para su celebración, con la participación de los representantes de la convocante y de los licitantes que estén presentes; a este evento se deberá invitar a la Contraloría o a la Contraloría Interna de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegaciones o Entidad, según sea el caso;

Este acto se iniciará con la recepción del sobre de cada uno de los licitantes participantes. Posteriormente se dará apertura al sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica, la cual se revisará de manera cuantitativa y sucesiva y se dará lectura a los precios de la propuesta económica. A continuación, los servidores públicos y los participantes que se encuentren en el acto, rubricarán la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica presentadas por los licitantes;

En este acto la convocante levantará un acta circunstanciada, en la que se señalará a los participantes que cumplieron y los que incumplieron con la documentación legal y administrativa solicitada, las ofertas técnicas y económicas aceptadas y las desechadas, así como los motivos concretos para su desechamiento;

Las propuestas técnicas y económicas de los participantes que hubiesen sido desechadas quedarán en custodia de la convocante y serán devueltas a los quince días hábiles posteriores a la fecha de emisión del fallo;

En el acto de presentación y apertura de las propuestas, la convocante podrá declarar desiertas las partidas cuando no se hubieran recibido ofertas para ellas, debiendo proceder en los términos establecidos en la Ley, por lo que convocará públicamente en una segunda convocatoria, o en su defecto cuando la suma total de éstas no se sitúe por monto en una licitación, se procederá en los términos del artículo 55 de la Ley.

III. La convocante procederá a realizar la revisión cualitativa de la

documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica de cada uno de los licitantes, así como de los resultados de pruebas de laboratorio, las realizadas por la propia convocante y/o visitas según sea el caso, y elaborará el dictamen técnico que servirá como fundamento para el fallo, en él se hará constar el análisis de las propuestas admitidas y se hará mención de aquéllas que fueron desechadas; y

IV. El acto de emisión de fallo se llevará a cabo, en punto de la hora señalada para su celebración, con la participación de los representantes de la convocante y de los licitantes que estén presentes; a este evento se invitará a la Contraloría o a la Contraloría Interna de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegaciones o Entidad, según sea el caso.

El acto de emisión de fallo se iniciará con la comunicación del resultado del dictamen de adjudicación, señalando las propuestas que fueron aceptadas así como las que fueron desechadas, las causas de descalificación y en su caso, el nombre del licitante ganador, emitiéndose el fallo correspondiente.

Se levantará acta circunstanciada del acto de emisión de fallo, la que será rubricada y firmada por todos los servidores públicos y licitantes presentes, debiendo entregar a cada uno de ellos copia de la misma;

La convocante en todas y cada una de sus determinaciones, deberá precisar los argumentos que la llevaron a tomar dicha resolución, debiendo fundar y motivar la misma, entendiéndose por fundar, el citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, y por motivar, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del fallo, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en la propia determinación.

Cabe resaltar, que en la práctica real, generalmente y con frecuencia, el licitador sólo tiene que fijar el precio de la cosa licitada, pues todos los demás detalles del negocio han sido previstos en las bases de la licitación o pliego de condiciones.

También ocurre que además del precio, el licitador debe indicar

otros pormenores de la negociación (plazos de entrega, forma de pago, etcétera). Ello depende de la naturaleza de la cosa licitada.

Como principio general, el licitador ha de establecer en su propuesta todos los detalles que exijan expresamente las bases, y aun los que no mencione, cuando sean necesarios para aclarar las condiciones de la operación.

Por esa causa los licitadores, al redactar sus propuestas, pondrán de su parte el mayor cuidado en excluir todo aquello que se separe de lo establecido en las bases o el pliego de condiciones.

Si así lo hicieren, si no representasen íntegramente las cláusulas de las bases o pliego de condiciones, “sus ofertas no podrían ser consideradas, resolviéndose la adjudicación en función exclusiva de las que estuvieron en condiciones”⁵.

PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE DEBE REGIR LA LICITACIÓN PÚBLICA

La licitación pública, como institución de derecho administrativo tiene diversos principios; aún la doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre la cantidad y calidad de ellos. Se dice que los principios de la licitación pública son: igualdad, legalidad, impersonalidad, moralidad y probidad, publicidad, vinculación con el instrumento convocatorio, juzgamento objetivo, adjudicación compulsoria y de amplia defensa.

Independientemente de lo que pueda señalar la doctrina, sobre los principios reguladores de la licitación pública, los fundamentales que la

⁵ Solas Rafecas, José María de. Contratos administrativos y contratos privados de la administración. Tecnos, Madrid, 1990, p. 177

rigen, son:

Publicidad;
Igualdad, y
Competencia o concurrencia.

Tales principios rigen el procedimiento licitatorio, razón por la cual el incumplimiento de cualquiera de ellos lo hace ineficaz.

Publicidad. Implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; este principio parte del texto constitucional (artículo 134) y se desarrolla en la propia Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal a partir de su artículo 26 al 42.

Es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 constitucional.

La exigencia de la publicidad constituye una regla fundamental de la licitación; la sola expresión “licitación pública” señala su importancia.

La noción de publicidad es, además, doble: significa en primer término, que cuando una licitación pública va a tener lugar, debe ser anunciada de antemano; esta publicidad previa, está destinada evidentemente a la vez, y en segundo término, a suscitar la competencia y a colocar a los candidatos eventuales en un plano de igualdad.

La publicidad concierne también al desenvolvimiento mismo de la

licitación ya que ésta se debe efectuar en las condiciones de publicidad; esta segunda forma de publicidad se propone, entre otras cosas, facilitar el control y respetar las reglas de la licitación, por la propia administración.

Este principio incluye en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal: como principio general en su artículo 26; en las convocatorias (artículos 31 y 32); en las bases de la licitación (artículo 33); en las modificaciones que se hagan a convocatorias y bases (artículo 37); en los actos de aclaraciones, conocimiento del fallo y en los actos de apertura de ofertas y fallo (artículos 43 al 50). En el capítulo siguiente, profundizaremos en estos numerales.

Por tal motivo, en la licitación pública, la publicidad debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento a partir de la convocatoria, pues ella constituye un aspecto fundamental del llamado a la licitación.

Luego, en la apertura de los sobres que contienen las ofertas, que se debe realizar en audiencia pública, previamente establecida, para dar a conocer a todos los oferentes el contenido de las mismas, puesto que no se debe realizar de manera clandestina u oculta a los ojos de los particulares.

También, con base en tal principio regulador de la licitación pública, deben darse a conocer a los oferentes los dictámenes producidos para la evaluación de las ofertas. Sin embargo, no implica permitir que los licitadores se inmiscuyan en el procedimiento de evaluación, pues éste es un trámite interno de la administración pública.

Finalmente, la publicidad tiene por objeto hacer un llamado a licitación, no constituye en sí misma una oferta de contrato por parte del Estado o ente público licitante, sino un llamado para que formulen propuestas los licitadores, sobre las bases establecidas por la administración pública.

Igualdad. Constituye uno de los principios más importantes de la licitación pública, pues con base en ella se erige la moralidad administrativa, que rige el procedimiento licitatorio.

Ahora bien, si la licitación se basa en la competencia de varias propuestas presentadas, para que la administración pública pueda seleccionar la más conveniente, la igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes, cuando éstos se colocan en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros.

De tal manera, el principio de igualdad exige que la adjudicación se haga al oferente que, por presentar las mejores condiciones para el Estado, se haya ajustado a las bases de la licitación, pues de no ser así la administración pública carece de soporte para comparar las ofertas.

El principio de igualdad, en consecuencia, rige todas las fases del procedimiento licitatorio, desde la formulación de las bases o pliego de condiciones hasta la adjudicación.

El pliego que contiene el llamado, no puede crear favoritismos hacia unos en perjuicio de otros; sus cláusulas deben ser respetadas por todos; las ofertas deben mantenerse secretas, hasta la apertura del acto, para evitar que el conocimiento de las presentadas por alguno

sirva para reacomodar los datos de otro competidor; las aclaraciones al pliego deben ser hechas con suficiente anticipación y publicadas para conocimiento de quienes se presenten; las ofertas deben ajustarse estrictamente al llamado y no pueden ser modificadas por nadie, con posterioridad a la apertura del acto. En definitiva, debe observarse la igualdad más absoluta de todos los proponentes para que el acto no sea viciado de inmoralidad por favoritismos, que determinarían su nulidad absoluta.

El principio rige para los licitadores y la administración pública, pues se refiere a la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como a la posición de cada uno de ellos en relación con los demás.

La igualdad pretende dar un trato igualitario a todos los oferentes y dentro del campo de la licitación pública, tiene una doble finalidad: ser garantía para los administrados, en protección a sus intereses y derechos como contratistas; y, al mismo tiempo, como oferentes y como particulares, constituir una garantía para la administración pública.

La igualdad entre los competidores comprende dos aspectos:

- a) Las condiciones deben ser las mismas para todos los oferentes; y
- b) Debe darse preferencia, a quien hace las ofertas más ventajosas para la administración pública.

Como puede verse, la referida igualdad exige que, desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la normalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en idéntica situación, con las mismas

facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal:

“Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la Licitación, tendrá derecho a presentar su propuesta. Para tal efecto, la convocante no podrá exigir requisitos adicionales a los previstos por esta Ley, salvo autorización previa del Comité. Asimismo, la convocante proporcionará a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la Licitación, a fin de evitar con ello, favorecer a algún participante”

En licitaciones nacionales como en internacionales, *los requisitos y condiciones* que contengan las bases de licitación, *deberán ser los mismos para todos los participantes*, en especial por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; plazos para la ejecución de los trabajos; normalización; forma y plazo de pago; penas convencionales; anticipos, y garantías (artículo 33 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal).

Elegir a quien ofrezca mejores condiciones en el procedimiento de licitación, es un principio que está implícito en el ordenamiento constitucional y lo reafirma la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en su artículo 43, a fin de asegurar la igualdad entre los competidores, a saber:

Artículo 43.- El procedimiento para la Adquisición, Arrendamiento o la contratación de Servicios por Licitación Pública, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

Las bases estarán a disposición de los interesados por un plazo mínimo de 3 días hábiles contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, indistintamente de tratarse de licitación pública nacional o internacional.

Para el acto de presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica, la convocante determinará los plazos en las bases de la licitación, tomando en consideración las necesidades particulares y las características específicas de los bienes a adquirir o de los servicios a contratar.

Derogado

La convocante en la junta de aclaración de bases deberá dar respuesta a cada una de las dudas y cuestionamientos que hayan presentado los participantes que hubieren adquirido bases, previo a su celebración o durante el desarrollo de la misma, sean por escrito o verbales, a fin de que los participantes se encuentren en igualdad de circunstancias.

En las aclaraciones, precisiones o respuestas que realice la convocante, deberá especificar expresamente el punto o puntos de las bases que se modifican o adicionan, las que formarán parte integrante de las propias bases.

I.- En la primera etapa de presentación y apertura de la propuesta, los licitantes entregarán su proposición en sobre cerrado en forma inviolable, se procederá a la apertura del mismo, revisándose cuantitativa, sucesiva y separadamente, la documentación legal y administrativa, técnica y económica, desechándose las que hubieran omitido algunos de los requisitos exigidos.

La documentación de carácter devolutivo como las garantías de la formalidad de las propuestas, las pruebas de laboratorio y/o las muestras presentadas en el acto de presentación y apertura de la propuesta, serán devueltas por la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad; transcurridos quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación, previa solicitud por escrito.

Todos los participantes rubricarán las propuestas presentadas y quedarán en custodia de la convocante para salvaguardar su confidencialidad, procediendo posteriormente al análisis cualitativo de dichas propuestas, mismo que mediante dictamen será dado a conocer en el acto del fallo.

El dictamen comprenderá el análisis detallado de lo siguiente:

- a) Documentación legal y administrativa;
- b) Propuesta técnica, misma que deberá incluir los

resultados de la evaluación de las pruebas requeridas, la verificación de las especificaciones y la descripción de los métodos de ejecución, contenidos como requisitos en las bases de licitación; y

Propuesta económica.

En el dictamen deberá establecerse si los rubros antes citados cubren con los requisitos solicitados en las bases, al igual que las especificaciones requeridas por la convocante, respecto de los bienes y servicios objeto de la licitación, para determinar si las propuestas cumplen con lo solicitado.

II.- En la segunda etapa, en junta pública la convocante comunicará el resultado del dictamen, el cual deberá estar debidamente fundado y motivado, se señalarán detalladamente las propuestas que fueron desechadas y las que no resultaron aceptadas, indicándose, en su caso, las que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos legales y administrativos, técnicos y económicos, así como el nombre del participante que ofertó las mejores condiciones y el precio más bajo por los bienes o servicios objeto de la licitación, dando a conocer el importe respectivo.

Se comunicará a los participantes que en ese mismo acto, podrán ofertar un precio más bajo por los bienes o servicios objeto de la licitación o invitación restringida, en beneficio del área convocante, con la finalidad de resultar adjudicados, respecto de la propuesta que originalmente haya resultado más benéfica para el área convocante, lo cual podrán efectuar, siempre y cuando, en el acto se encuentre presente la persona que cuente con poderes de representación de la persona física o moral licitante, lo que deberá ser acreditado en el mismo acto.

Los participantes estarán en posibilidades de proponer precios más bajos en diversas ocasiones, mediante el formato que para tal efecto establezca la convocante en las bases licitatorias, hasta que no sea presentada una mejor propuesta por algún otro participante.

Si como resultado de la evaluación a las propuestas a que se refiere el párrafo anterior, existieran dos o más propuestas en igualdad de precio, la convocante aplicará los siguientes criterios para el desempate:

a) Se adjudicará al participante que hubiere ofrecido mejores condiciones en su propuesta, adicionales a las mismas establecidas en las bases, con relación a los bienes,

arrendamientos o servicios a contratar;

b) Se adjudicará proporcionalmente en partes iguales, a las propuestas que reúnan las mismas condiciones y en igualdad de precio.

Una vez determinado el participante que haya ofertado el precio más bajo por los bienes o servicios requeridos, y como consecuencia haya resultado adjudicado, se levantará acta entregándose copia fotostática a cada uno de los asistentes y se notificará personalmente a los que no hubieren asistido.

La emisión del fallo podrá diferirse por una sola vez por el tiempo que determine la convocante y bajo su responsabilidad, siempre y cuando existan circunstancias debidamente justificadas.

Aquellos participantes que hayan sido descalificados en la primera etapa del procedimiento licitatorio, podrán asistir a los actos subsecuentes con el carácter, único y exclusivamente de observadores.

Los actos de presentación y apertura de propuestas, y de fallo, serán presididos por el servidor público que designe la convocante en las bases, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado, así como para definir cualquier asunto que se presente durante el desarrollo del procedimiento en términos de la presente ley.

Todos los actos que forman parte del procedimiento de licitación pública, se deberán efectuar puntualmente el día, hora y lugar señalado en la convocatoria y en las bases de licitación, levantándose en cada uno de ellos, acta circunstanciada, que será rubricada y firmada por todos los participantes que hubieren adquirido las bases y no se encuentren descalificados, los servidores públicos que lleven a cabo el procedimiento, así como del representante de la contraloría general o del órgano interno de control, debiendo entregar a cada uno de ellos copia de la misma.

Competencia. De lo anteriormente citado, se debe dejar claro que la licitación pública es un instrumento de contratación administrativa, destinado a promover y estimular la competencia o el mercado competitivo, en el cual participa el mayor número posible de licitadores

u oferentes, a fin de que la administración pública pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, entre las que se seleccionará la que mejores condiciones ofrece.

Ahora bien, la competencia debe estar apoyada, a nuestro juicio, en la honorabilidad comercial de cada proveedor o contratista, ya sea que por un lado, se evite caer en la publicidad engañosa o, por otro, se tengan prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia entre los agentes económicos.

Todo ello implicaría propiciar actos de competencia desleal, los cuales, a decir de Molina, pueden ser de tres tipos: “actos desleales hacia el competidor, hacia el consumidor y deslealtad al mercado”⁶. Dentro de esos actos estarían los relativos al contenido de los bienes que se venden o aquellos que impliquen violación al secreto de fábrica, independientemente de que puedan ser considerados hechos ilícitos, fraude específico relativo a la venta de artículos o ejecución de obras públicas. Asimismo, dentro de esas violaciones estarían los casos de *dumping*.

LAS GARANTÍAS EN LA LICITACIÓN

El tema del respaldo o garantía para la contratación administrativa, dentro del procedimiento de la licitación pública, reviste una importancia específica dentro del STCM, ya que apunta tanto a la seriedad de los oferentes como al cumplimiento del contrato de parte del que resultó adjudicatario, del respectivo concurso.

Las garantías de la contratación, asevera González-Berenguer,

⁶ Molina Blázquez, Concepción. Protección jurídica de la lealtad en la competencia. Editorial Montecorvo, Madrid, 1993. p. 93.

“son una institución a la que obligatoriamente el particular, está sujeto y, que a la vista de la petición de la administración de presentar ofertas para concluir determinado contrato decide, efectivamente, ofertar, debe hacerlo rodeando su propuesta de una serie de requisitos que garantizan en primer lugar, que esta propuesta es seria, y, ulteriormente que va a ser llevada a cabo con fidelidad a su propio contenido.”⁷

Lo cierto es que, a pesar de las críticas a la gestión para obtener las garantías, éstas son un requisito para participar en una licitación pública; así lo establece el artículo 33, en su fracción XIV de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, al señalar como un requisito, en las bases de licitación, las "instrucciones para elaborar y entregar las propuestas y garantías"; estas últimas tienen que entregarse obligatoriamente, ya que podrá ser causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases, o no cumplir con dichas bases puede dar lugar a la pérdida de la garantía.

En resumen, la garantía tiene por objetivo garantizar la seriedad de las proposiciones del licitador, y puede consistir en fianza otorgada por compañía debidamente autorizada, o bien otro tipo de garantía establecida por las disposiciones jurídicas relativas.

De acuerdo con el Reglamento de Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, las licitaciones deberán quedar garantizadas de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 73.- Quienes participen en las licitaciones o celebren los

⁷ González- Berenguer, José Luis. La contratación local. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid. 1982. p. 463

contratos a que se refiere esta Ley, deberán garantizar:

La formalidad de las propuestas en los procedimientos de licitación, con un mínimo del 5% del total de su oferta económica, sin considerar impuestos;

La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, y serán devueltas a los licitantes a los 15 días hábiles, salvo la de aquella a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente;

Los anticipos que, en su caso reciban, se entregarán a más tardar, dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación de la garantía. Esta garantía deberá constituirse por el 100% del monto total del anticipo; y

El cumplimiento de los contratos, con un importe máximo del 15% del total del contrato sin considerar cualquier contribución.

Artículo 74.- Cuando las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades celebren contratos en los casos señalados en los artículos 54, fracciones IX y XIII y adjudicación directa que por monto se sitúen en la hipótesis del artículo 55 de esta Ley, podrán, bajo su responsabilidad, eximir al proveedor de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo.

Artículo 75.- Las garantías que deban otorgarse conforme a esta Ley por contratos que se celebren con las dependencias, órganos desconcentrados, y delegaciones, se constituirán a favor de la Secretaría cuando se trate de contratos que se celebren con las entidades, las garantías se constituirán a favor de éstas, de conformidad con el libro segundo, título cuarto del Código Financiero del Distrito Federal, mismas garantías que se otorgarán en la firma del contrato respectivo.

Artículo 75 Bis.- Para efectos del artículo 73, las garantías de sostenimiento de la propuesta, la de cumplimiento de contrato y anticipo podrán presentarse mediante:

Fianza;
Cheque de caja;
Cheque certificado;
Billete de depósito;
Carta de crédito; y
Las que determine la Secretaría.

Las garantías a que se refiere este artículo deberán ser expedidas a nombre de la Secretaría, para el caso de las entidades se otorgaran a favor de éstas; respecto de los cheques, éstos serán no negociables.

INFORMACIÓN Y VERIFICACIÓN

Por otro lado, en materia de información y verificación, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal establece la forma y términos en que las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades deberán remitir a la Contraloría, a la Oficialía y a la Secretaría, la información relativa a los actos y contratos materia de esta Ley, serán establecidos de manera sistemática y coordinada por las mismas en el ámbito de sus respectivas atribuciones, según lo prevé el artículo 76 del citado ordenamiento.

Por lo que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, conservarán en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos, cuando menos por un lapso de cinco años contados a partir de la fecha de su recepción.

En cuanto al proceso de verificación la Secretaría de Finanzas, la Contraloría y la Oficialía, en el ejercicio de sus respectivas facultades, podrán verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, los arrendamientos, y la prestación de los servicios contratados, se realicen estrictamente conforme a lo establecido en la LADF y en otras disposiciones aplicables, así como en los programas y presupuestos autorizados. (artículo 77)

De esta manera, la Secretaría de Finanzas, la Contraloría y la Oficialía, en el ámbito de sus respectivas facultades, podrán llevar a cabo las visitas e inspecciones que estimen pertinentes a las

Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades que realicen Adquisiciones, Arrendamientos, y contraten Servicios e igualmente podrán solicitar de los servidores públicos y de los Proveedores que participen en ellas que aporten todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.

La comprobación de la calidad de las especificaciones de los bienes muebles se hará en los laboratorios que determine la Contraloría y que podrán ser aquellos con que cuenten las Dependencias, Organos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades adquirentes o con cualquier tercero con la capacidad técnica y legal necesaria para practicar la comprobación a que se refiere la ley.

CONCLUSIONES

Primera. El transporte público constituye un elemento sustantivo para el desarrollo económico y social en zonas densamente pobladas como la ciudad de México. Su importancia y trascendencia lo convierten en un factor insoslayable de riqueza y productividad.

Segunda. Con el arribo de la época contemporánea, el Estado se obligó a reflexionar sobre los modos de transporte modernos, y de ellos, tomó la determinación de realizar la construcción y puesta en marcha del Metro, siendo que era un proyecto ambicioso que utilizaría la más avanzada tecnología, convirtiéndolo en el sistema de transporte con una de las mayores capacidades de traslado de pasajeros, costo-beneficio de energía utilizada, mínima contribución a la contaminación siendo que evitaría el congestionamiento en las vialidades

Tercera. El Sistema de Transporte Colectivo (Metro), es un organismo público descentralizado dependiente del gobierno del Distrito Federal, creado por decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz el 19 de abril de 1967.

Cuarta. El primer antecedente moderno de los contratos administrativos, y en especial de la licitación pública, se encontró regulado en la Constitución de 1917, en su artículo 134, al establecer que todos los contratos que el gobierno celebre 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. Lo anterior significaba que, únicamente quedaban incluidos los contratos de obras públicas, excluyéndose en forma automática, cualquier otro contrato; este texto permaneció, prácticamente, inalterado hasta su reforma en 1982.

Quinta. La administración dentro de la operación gubernamental, no puede efectuarse sin la existencia de procesos sistematizados, pues por medio de éstos es como se logra que exista la interacción entre los grupos de trabajo, las estructuras orgánicas y el ambiente en que se desenvuelve la administración, en los ámbitos federal o local.

Sexta. Si el Estado, cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo su función, puede cumplir sus cometidos de manera directa o con el auxilio de los particulares, esto último a través de diversas figuras jurídicas, de las cuales una de ellas, es la celebración de un contrato, al cual se le denomina contrato de la administración pública, contrato del Estado o contrato administrativo.

Séptima. El contrato administrativo es un acto jurídico bilateral de derecho público, celebrado entre la administración pública y un particular u otra entidad pública, por medio del cual se atienden servicios públicos, obras públicas, adquisiciones o cualquier otra necesidad del Estado, creándose, confirmándose o modificándose derechos y obligaciones entre las partes contratantes

Octava. La licitación pública, la invitación restringida, y la adjudicación directa, son los tres procedimientos que actualmente se prevén dentro del marco de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y su Respectivo Reglamento para cumplir con las necesidades de abasto de bienes y servicios que se suscitan al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Novena. Por las necesidades de infraestructura de vanguardia y tecnológico de punta que hay que cubrir dentro de la Red del Metro, la Licitación Pública se presenta como la forma idónea que debe ser aplicada por el Gobierno del Distrito Federal y por las autoridades

competentes del STCM, para cubrir dichas necesidades dentro de este medio de transporte tan importante.

Décima. La adjudicación directa y la invitación restringida, se presentan como las dos formas más utilizadas, en donde no se requiere necesariamente la intervención de proveedores internacionales, ya que los bienes y servicios que no están involucrados necesariamente con la infraestructura tecnológica del metro, pueden ser cubiertos por proveedores nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, M. Teoría General del Derecho Administrativo. 7 Edición. Porrúa. México, 1986.

ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc de. El metro de la Ciudad de México, hacia el futuro. Noriega Editores, México 2000.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Contratos Administrativos. Ius. España, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Políticas básicas y procedimientos de adquisiciones del BID. Licitación pública internacional. México, 1995.

BERCAITZ, Miguel Ángel. Teoría general de los contratos administrativos. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1980.

BIELSA, Rafael. Derecho administrativo. J. Lajouane y Cía. Libreros y Editores. Buenos Aires, 1967.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. 12ª Edición. Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

CASSAGNE, Juan Carlos. En torno a la figura del contrato administrativo. Vol. XIV. Editorial Prudentia Juris. Buenos Aires, 1984.

CASTILLO VELASCO, José María del. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I. Impreso por Castillo Velasco e Hijos, México, 1875.

CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1521-1854). 25ª edición. Trillas. México, 1985.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 6ª. Reimpresión. Editorial Inbursa, México, 2000.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Depalma. Buenos Aires, 1977.

FARRO FARRA, Gerardo y **HUACUJA BETANCOURT**, Sergio. La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del gobierno Federal.

INAP. México, 1989.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. Los contratos administrativos. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1977.

GÓMEZ ORLANDO. Los contratos de derecho público. 2ª edición. Depalma. Buenos Aires. 1977.

GONZÁLEZ DE COSÍO, Francisco. Historia de las obras públicas en México. Tomo II. Secretaría de Obras Públicas. México, 1973

GONZÁLEZ BERENQUER, José Luis. La contratación local. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid. 1982.

GORTARI RABIELA, Hira de; **HERNADEZ FRANYUTI**, Regina. Et al. La Ciudad de México Siglo XX: Una ciudad cambiante, en la Ciudad de México. Antologías de lecturas siglo XVI-XX. SEP. México, 1995.

JEZE, Gastón. Principios generales del derecho administrativo. Tomo IV. traducción Julio San Millán. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1950.

KENNET TURNER, John. México Bárbaro. 10ª. Edición. Editorial Costa Amic, México, 1999.

LÓPEZ ELÍAS, José Pedro. Aspectos jurídicos de la Licitación Pública en México. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.

MASA, Carlos. Gobierno del Distrito Federal. Editorial Trillas. México, 2000.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1983.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 3er y 4to curso. 3ª Edición. México, Editorial Oxford, México, 2002.

MEJÍA LIRA, José. Problemática y Desarrollo Municipal. 2da. Edición. Universidad Iberoamericana, México, 2000.

MEYER, Lorenzo. El último decenio, años de crisis, años de oportunidades. Editorial Colegio de México, 2002.

MOLINA BLÁZQUEZ, Concepción. Protección jurídica de la lealtad en la competencia. Editorial Montecorvo, Madrid, 1993.

RABASA, Emilio y **CABALLERO**, Gloria. Mexicano, esta es tu Constitución. 15ª Edición. Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

RAMÍREZ DE AGUILAR, Jorge. Situación actual y perspectivas del transporte público en la Zona Metropolitana, en “Hacia un plan rector de transporte para la Zona Metropolitana de la ciudad de México”. Memorias. Comisión de Vialidad y Transporte Urbanos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Secretaria de Transporte y Vialidad. 1995.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge. Historia de nuestras Constituciones. Pac Ediciones, México, 2000.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. La Licitación Pública. Editorial Acali. Montevideo. 1978.

SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO. “El metro es una ciudad que se desplaza”. Informe de labores 1999, Sistema de Transporte Colectivo. México, 2000.

SECRETARIA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD. Parque vehicular en la ciudad de México y zona conurbada. STRAVI. México, 2003.

SERRANO RODRÍGUEZ. Carlos Eduardo. La contratación administrativa. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 1991.

SOLAS RAFECAS, José María de. Contratos administrativos y contratos privados de la administración. Editorial Tecnos, Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Elementos Fundamentales de la Constitución en México. 18ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2001.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2006

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, 2005

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. 2004

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2006

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. 2004

Código Financiero para el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. 2004

Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. 2004

ARTÍCULOS

“Reforma a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2003”. Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación, México, 2004.

“Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México: Evolución y Planes Maestros”. STC. México, 2003.

“El metro es una ciudad que se desplaza”. Informe de labores 1999, Sistema de Transporte Colectivo. México, 2000.

PAGINAS INTERNET

www.stc.com.mx

www.asambleadf.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.df.gob.mx