



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:**

**JESÚS MISSAEL VÁZQUEZ RAMÍREZ**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**“PROPUESTA PARA REALIZAR UNA ADICIÓN DE OBSERVACIONES Y  
COMENTARIOS EN EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS  
TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DE LICITACIÓN PÚBLICA”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, 2009**





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.

*Ram, es muy difícil plasmar en texto todo el amor que siento por ti, brevemente te diré que cuando tengas edad para leer sabrás que en este trabajo tu fuiste mi principal motivación, como lo eres en todo lo que hago, te amo hijo.*

*Gaby como te agradezco todo el apoyo incondicional brindado en el presente trabajo, también es tuyo y gracias por darme la dicha de ser el padre del niño mas maravilloso del mundo, te quiero mucho.*

*A mis viejos Don Jesús y Doña Yolanda, gracias por ser el pilar fundamental de mi educación que a base de sus sacrificios y sabios consejos hoy tengo la profesión que tanto quiero, muchas gracias papis.*

*Gracias a mis hermanos Miguel, Jorge, Gabriela  
Udahir y Corinto, por todo su apoyo durante mi  
formación profesional los quiero mucho a todos.*

*A mis maestros y amigos gracias por compartir una  
inolvidable experiencia durante nuestra estancia en  
la mejor Universidad del mundo.*

*Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México  
FFS Aragón por haberme brinda el honor de ser egresado  
de esta honorable institución.*

*Especial agradecimiento a la Lic. Selene,  
Lic. Sandra y Lic. Oscar por el tiempo  
dedicado al presente trabajo*

# ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN .....	I

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL

1.1 OBRAS PÚBLICAS.....	1
1.2 CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS.....	2
1.3 CONCEPTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.....	4
1.4 ETAPAS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.....	5
1.4.1 La Convocatoria .....	5
1.4.2 Las Bases de licitación .....	6
1.4.3 Junta de Aclaraciones .....	10
1.4.4 apertura de Proposiciones.....	12

## CAPÍTULO II

### PANORAMA JURÍDICO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	14
2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL .....	17
2.3 LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.....	18
2.4 REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.....	21

## CAPÍTULO III

### PROPUESTA PARA REALIZAR UNA ADICIÓN DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DE LICITACIÓN PÚBLICA

3.1 IRREGULARIDADES EN LAS BASES DE LICITACIÓN PÚBLICA.....	23
3.2 IRREGULARIDADES EN LA APERTURA DE PROPUESTAS DE LICITACIÓN PÚBLICA.....	25

3.3 PROPUESTA PARA REALIZAR UNA ADICIÓN DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS.....	27
CONCLUSIONES.....	30
FUENTES CONSULTADAS.....	32

## INTRODUCCIÓN.

Las obras públicas en México, son grandes generadores de empleo, por lo tanto la adjudicación y contratación de las mismas, deben, cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, lo anterior atento a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que sienta las bases para regular los procedimientos de contratación.

En esta investigación se analiza únicamente el procedimiento de contratación denominado por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas como Licitación Pública, pues ésta es la que más se emplea en nuestro país para adjudicar y contratar obras públicas, por lo tanto a mayor regulación y transparencia en la licitación pública mayor certeza jurídica para los que en ella intervienen.

La presente tesina se divide en tres capítulos. En el primero se explican brevemente los conceptos más utilizados en el procedimiento de licitación pública a efecto de que quede claro para aquellos que no conocen bien este procedimiento, es por ello, que se titula “Marco Conceptual”. Dentro del segundo capítulo se aborda la normatividad que regula este procedimiento haciendo énfasis en el reglamento de la ley, ya que en este se propone adicionar una fracción más, y es denominado “Panorama Jurídico de la Licitación Pública”. Por último, el tercer capítulo titulado “Propuesta para Incluir los Comentarios de los Licitantes en el Acta de Apertura de Propuestas Técnicas y Económicas de Licitación Pública” se retoman conceptos del capítulo primero y segundo para tocar como punto final la necesidad de

reformular y adicionar una fracción que contenga la propuesta planteada en el presente trabajo de investigación.

La metodología utilizada en la presente investigación, fue la siguiente; se aplicó el método deductivo y el método analítico, toda vez que se partió de un tema general que es el procedimiento de contratación de licitación pública y analizando la ley en la materia administrativa se empleo el método analítico, el método exegético se utilizó para un análisis a los artículos directamente relacionados con el tema. También, a través del método discursivo, se hizo uso de diversidad de criterios de los autores para que con estos se explicaran de una forma entendible los diversos conceptos empleados.

La corriente filosófica empleada en el presente trabajo de investigación es la del Derecho positivo, o positivismo jurídico, ya que se analizaron un conjunto de leyes escritas en un ámbito territorial, siendo esta la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas por ser esta norma las que rigen el procedimiento de contratación de obra pública.

## CAPÍTULO 1 “MARCO CONCEPTUAL.”

### 1.1 OBRAS PÚBLICAS.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas dentro de su texto no contiene una definición expresa del concepto de obra pública, sin embargo el Diccionario Jurídico Mexicano la define como “el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas”<sup>1</sup>

Del concepto anterior se tiene que la obra pública está destinada a la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la ejecución de cualquier obra material, la cual es adjudicada por medio de alguno de los procedimientos de contratación que la ley contempla, y que en la presente investigación es la licitación pública.

Cabe destacar que la ley de referencia no sólo regula la construcción de la obra pública, sino también a los servicios relacionados con las mismas, tales como ampliación, remodelación, mantenimiento, restauración, y cualquier otra que tenga relación directa con las obras públicas, incluso con aquellas que tendientes a explotar los recursos naturales del suelo y del subsuelo.

Entonces, la obra pública se entiende como “toda construcción integral y reparación realizada sea por la administración pública, directamente, sea por contratistas, o bien por concesionarios, sobre cosas (inmuebles o muebles) directa o indirectamente afectados al uso público”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Jurídicas, *“DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”*, Tomo II, Edit. Porrúa, pág. 302, México 1985.

<sup>2</sup> LUCERO ESPINOSA Manuel, *“LA LICITACIÓN PÚBLICA”*, Edit. Porrúa, México, 1993, pág. 67.

La obra pública debe satisfacer las necesidades de la colectividad ya, sea que la realice la administración pública directamente o a través de contratistas, este último por medio de los procedimientos de contratación que la ley contempla, que en el caso concreto de la presente investigación es la licitación pública.

Por ser en la obra pública un rubro muy importante en donde se invierten gran parte de los recursos económicos del Gobierno Federal, por lo que en gran medida, contribuye al desarrollo económico de diversos sectores del país, de aquí que sea de gran importancia que la licitación pública este muy bien regulada, para dar un cabal cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, el cual se analizará más adelante en el capítulo segundo.

## **1.2 CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS.**

Sin ser el tema principal de la presente investigación se considera importante dar una definición de contrato en general, para definir al contrato administrativo, por lo que “el contrato es una especie de convenio. Convenio es el acuerdo de dos o más personas, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”.<sup>3</sup>

Por lo tanto en materia administrativa, la obligación de hacer consiste en la construcción y ejecución de la obra pública, y al llevarse a cabo entre dependencia y contratista se cumple con el concepto anterior, pues son dos personas las que celebran este contrato, ambas con derechos y obligaciones que adquieren al manifestar la voluntad, a través de sus representantes legales con facultades para obligarlas, de realizar este contrato de obra pública.

---

<sup>3</sup> BEJARANO SÁNCHEZ Manuel, “***OBLIGACIONES CIVILES***”, Edit. Oxford University Press, 5ª ed., México, 2001, pág. 26.

Ahora bien, la administración pública para satisfacer las necesidades de la comunidad requiere de la prestación de servicios de terceros para la realización de tal fin, ya sea para la construcción de inmuebles, arrendamiento y adquisición de servicios, etcétera, mismos que tiene que formalizar mediante un contrato dependiendo del objeto del mismo.

Por lo tanto, “para adquirir los bienes o servicios necesarios, la administración pública debe recurrir a arreglos contractuales, ya sea bilaterales o multilaterales, implicando 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, etcétera... Así el contrato constituye una forma de la acción administrativa, a partir del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes”.<sup>4</sup>

Es por ello, que el acuerdo de voluntades que llevan a cabo tanto la Administración Pública Federal, estatal o municipal, a través de las dependencias que la integran y los contratistas, para la construcción de una obra pública, adjudicado por uno de los procedimientos de contratación, será denominado contrato de obra pública.

En este orden de ideas, para que el Estado desempeñe con efectividad su acción se auxilia de la administración pública para desarrollar la misma, en este sentido, esta tiene, dentro del ámbito de sus facultades, la de contratar con un tercero la realización de las actividades necesarias para tal fin, es aquí donde surge la necesidad llevar a cabo un contrato administrativo ya sea de obra pública o servicios relacionados con las mismas, siendo el tema que nos ocupa el de obra pública.

---

<sup>4</sup> LÓPEZ ELÍAS José Pedro, “ASPECTOS JURIDICOS DE LA LICITACION PÚBLICA EN MÉXICO”, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, Págs. 12-13.

Uno de los procedimientos de contratación por medio de los cuales la Administración Pública adjudica contratos de Obra Pública es el denominado por la ley como licitación pública mismo que se desarrollará en el apartado siguiente.

### **1.3 CONCEPTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.**

El procedimiento de contratación que contempla la ley para adjudicar contratos de obras públicas, denominado licitación pública es aquel “procedimiento general de contratación, y se estima que bien planeado y conducido garantiza la transparencia, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia y la economía, así como las mejores condiciones de contratación en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes”<sup>5</sup>

Del concepto arriba expresado, destacan los elementos esenciales contemplados en el artículo 134 constitucional que deben regir para la administración de los recursos del Estado destinados para la realización de obras públicas mismas que deben satisfacer las necesidades colectivas, en todos los ámbitos, federal, estatal y municipal.

En este orden de ideas la licitación pública es un procedimiento lógico, jurídico, cronológico, este procedimiento esta compuesto por una “secuencia, ordenada y metódica, de diversos estadios, cada uno de los cuales tiene un contenido propio, indispensable para la configuración de la licitación, pero que por si solo no es suficiente para darle vida”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> LARA PONTE H. Rodolfo, “ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”, El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A. C., décimo cuarta época, Tomo XIX número 2, México, 2006, pág. 12.

<sup>6</sup> COMADIRA RODOLFO Julio, “LA LICITACIÓN PÚBLICA”, Edit. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000, págs. 2-3.

En este sentido se tiene que la licitación pública es el procedimiento de contratación que se compone de una serie de actos concatenados ordenados independiente uno de otros pero que no pueden existir por sí solos, por medio de los cuales la administración pública adjudica los contratos de obras públicas y que garantiza la correcta administración con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos destinados para satisfacer las necesidades de la sociedad.

#### **1.4 ETAPAS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

Ya se ha dicho que la licitación pública es una serie de pasos ordenados, concatenados entre sí, que no pueden existir por sí solos, en virtud de constituir un procedimiento, lógico, jurídico cronológico. Ahora bien en el presente apartado se desarrolla cada uno de los estados de los que se compone este procedimiento de licitación pública.

##### **1.4.1 La Convocatoria.**

El procedimiento de licitación pública, inicia, para los que deseen participar en ella, con la publicación de la convocatoria, es decir por el “anuncio o escrito con que se cita o llama a distintas personas para que concurran a un lugar o acto determinado”<sup>7</sup> y que en el caso concreto de licitación pública se lleva a cabo en el diario oficial de la federación, ya que de esta manera se cumple con el principio de publicidad.

Para los interesados en participar en la licitación pública, acudan a este procedimiento, es requisito se enteren de la publicación del inicio del mismo por lo que la administración pública debe realizar el llamado por medio de la convocatoria pública dirigida a persona indeterminada a través de los medios

---

<sup>7</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Jurídicas, *“DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO”*, tomo I 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000, pág. 742.

que la ley establece siendo uno de ellos el diario oficial de la federación, constituyendo así oficialmente el llamado para que los interesados en participar en este procedimiento adquieran las bases de licitación, por lo tanto Convocatoria es “un escrito que se publica en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal o en el Diario Oficial de la Federación”<sup>8</sup>, mismo que contiene los requisitos que deben cumplir las ofertas de los participantes en la licitación pública.

La publicación de la convocatoria es la invitación formal que hace la administración pública para que los interesados en participar acudan a este llamado, “por eso es que el llamado a la licitación consiste en una invitación a formular ofertas; y cuando la compulsa es pública, no se establecen en ella limitaciones; pueden participar todos aquellos que, satisfaciendo las exigencias de la legislación vigente, decidan presentar propuestas”<sup>9</sup>, mismas que serán evaluadas por la dependencia, ya sea, federal, estatal o municipal, eligiendo así la mas conveniente económicamente y viable para el Estado, y dar así cabal cumplimiento a lo ordenado por el artículo 134 Constitucional, como ejemplo de lo anterior se presenta el ejemplo 1. 1 y 1. 2 de la página siguiente.

#### **1.4.2 Las Bases de Licitación.**

En la convocatoria emitida por la dependencia convocante se establecen los medios para adquirir las bases que regirán la licitación pública, siendo propiamente un pliego de condiciones que los interesados deben seguir a la letra y donde se establecen los requisitos que deben contener las propuestas tanto técnica como económicas de los participantes adquiriendo así el calificativo de licitantes establecido en las mismas bases de licitación.

---

<sup>8</sup> MORENO GARCÍA Fernando Javier, “*AH, ADMINISTRATE HOY, EMPREFISCAL*”, número 109, vol. 10, México, 2003, pág. 19.

<sup>9</sup> COMADIRA RODOLFO Julio, op. cit., pág. 9

**GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS  
LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL  
CONVOCATORIA 001 (CONV-SEDUOP-002/2008)

El Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en cumplimiento con el artículo 27 fracción I, 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, convoca a las personas físicas o jurídicas que cuenten con experiencia en el tipo de obras o servicios que se describen a continuación, a participar en la(s) licitación(es) pública(s) nacional(es), para la adjudicación de los contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma a base de precios unitarios y tiempo determinado, y llave en mano según corresponda, de conformidad con lo siguiente:

No. de licitación	Costo de las bases	Fecha límite para adquirir las bases	Junta de aclaraciones	Visita al lugar de los trabajos	Presentación y apertura de proposiciones
50008001-001-08	En compraNET: \$2,210.00 En la SEDUOP: \$2,630.00	29/02/2008	28/02/2008 9:30 horas	27/02/2008 9:00 horas	5/03/2008 9:30 horas
Clave FSC (CCAOP)	Descripción general de la obra		Fecha estimada de inicio	Piazo de ejecución en días naturales	Capital contable requerido
0	Construcción del Arco Oriente de la ciudad de Puebla: primera etapa del Distribuidor 8, carretera federal Puebla-Tehuacán en los Municipios de Puebla y Amozoc		10/03/2008	240	\$24'000,000.00

**Disposiciones generales:**

- 1.- Los licitantes podrán adquirir las bases de licitación y demás documentos en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ubicadas en el kilómetro 4.5 Recta Puebla-Cholula, número 3003, Municipio de San Andrés Cholula, a partir de la fecha de la publicación de esta convocatoria y hasta la fecha y hora, señaladas como límite de inscripción, en el horario de 8:00 a 13:30 horas de lunes a viernes, previo pago del derecho no reembolsable indicado para cada uno de los concursos, el cual se realizará en la oficina recaudadora de la Secretaría de Finanzas y Administración, ubicada en el kilómetro 5.5 de la Recta Puebla-Cholula, debiendo al momento de solicitar la inscripción, presentar orden de pago emitida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, o bien, en Internet <http://compranet.gob.mx>, previo pago del derecho no reembolsable indicado para el concurso, por medio de los recibos que para este efecto expide dicho sistema, para mayor información comunicarse al teléfono 01 222 2 25 47 43, extensión 111.
- 2.- Cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos de la licitación en calidad de observadora, sin necesidad de adquirir las bases, siempre y cuando se registre previo al inicio de cada acto.

Los licitantes deberán acreditar lo siguiente:

- A).- Su existencia legal la cual será a través de: tratándose de persona moral mediante un escrito en el que manifieste que su representante cuenta con facultades suficientes para comprometer a su representada, mismo que contendrá de la persona moral; clave del Registro Federal de Contribuyentes, denominación o razón social, descripción del objeto social de la empresa; relación de los nombres de los accionistas, número y fecha de las escrituras públicas en las que conste el acta constitutiva y, en su caso, sus reformas o modificaciones, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que las protocolizó; asimismo los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio, y del representante; nombre del apoderado, número y fecha de los instrumentos notariales de los que se desprendan las facultades para suscribir la propuesta, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que los protocolizó y tratándose de personas físicas deberán presentar identificación oficial vigente con fotografía. Previo a la firma del contrato, el licitante deberá presentar para su ojeo original y copia certificada de los documentos con los que acredite su existencia legal y las facultades de su representante para suscribir el contrato correspondiente.
- B).- Su experiencia y capacidad técnica, la cual será mediante: curriculum de los profesionales técnicos al servicio del licitante, identificando a los que se encargarán de la ejecución y administración de la obra, los que deben tener experiencia en obras de características técnicas y magnitud similares; y con los trabajos

**Figura 1.1**

realizados por el licitante y su personal, en los que sea comprobable su participación para lo cual deberán anexar documentación comprobatoria (contratos, finiquitos de obra, actas entrega recepción de los trabajos correspondientes, etc.).

C).- La capacidad financiera deberá acreditarse con la siguiente documentación: estados financieros del periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, 2006 y 2007, relación analítica de los renglones de activos incluyendo balance general y estado de pérdidas y ganancias. Los documentos mencionados en este inciso deberán estar firmados por el apoderado o administrador de la empresa y avalados por contador público registrado ante las autoridades competentes, anexando copia de la cédula profesional del contador firmante. Las personas físicas o jurídicas que se encuentren dentro de los supuestos del artículo 32-A del Código Fiscal de la Federación, deberán presentar los estados financieros 2005, 2006 y 2007 (Dictaminados) firmados por el apoderado o administrador de la empresa y, deberán ser avalados por contador público registrado ante las autoridades competentes, anexando copia de la cédula profesional y copia del registro en mención de dicho contador.

En el caso de empresas de reciente creación (constituidas en 2007), con los estados financieros actualizados o con las declaraciones provisionales de impuestos respectivamente.

D).- El capital contable mínimo requerido, deberá acreditarse con la declaración anual del ejercicio fiscal de 2006.

Requisitos generales:

- 1.- Se aclara a los participantes que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de licitación o en las proposiciones presentadas por los licitantes podrá ser negociada.
- 2.- Se otorgará anticipo por el 30% en caso de obras y 10% en caso de Servicios Relacionados con las Mismas. El importe de los anticipos que se otorguen a los contratistas será el que resulte de aplicar el porcentaje señalado, al monto total de la propuesta, si los trabajos se realizan en un solo ejercicio. Cuando los trabajos se realicen en más de un ejercicio, el monto se obtendrá aplicando el porcentaje señalado a la asignación presupuestaria aprobada para el contrato en el ejercicio de que se trate.
- 3.- Los licitantes que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 33 fracción XXIII y 78 penúltimo párrafo, no podrán participar en la presente licitación.
- 4.- El licitante deberá presentar carta poder simple en la que la persona facultada para obligarse a nombre de la empresa, autorice a quien la representa en el proceso de licitación e identificación oficial con fotografía, tratándose de persona física, identificación oficial con fotografía.
- 5.- Cuando se indique de manera específica en las bases de licitación correspondientes, se podrán subcontratar partes de los trabajos motivo de la misma.
- 6.- El idioma en que deberán presentarse las proposiciones será: español.
- 7.- La moneda en que deberán cotizarse las proposiciones será: peso mexicano.

Presentación de proposiciones y fallo:

- 1.- El punto de reunión para efectuar la visita al sitio de los trabajos, así como la celebración de los actos de: junta de aclaraciones, de presentación y apertura de proposiciones, así como de fallo, se llevarán a cabo en las fechas y horas indicados en la presente convocatoria, en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ubicadas en el kilómetro 4.5 Recta Puebla-Cholula, número 3003 Municipio de San Andrés Cholula.
- 2.- Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que resulte más conveniente para el Estado.
- 3.- Las persona física o jurídica deberá presentar por escrito, manifestación bajo protesta de decir verdad firmada por el representante legal de que en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación y al punto 3.1.11 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2006.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de mayo de 2006, se encuentra al corriente en el cumplimiento de las obligaciones previstas por las Disposiciones Fiscales.

ATENTAMENTE  
 'SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION'  
 SAN ANDRÉS CHOLULLA, PUE., A 21 DE FEBRERO DE 2008  
 SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS  
 ING. JOSÉ JAVIER GARCÍA RAMÍREZ  
 RUBRICA

(R.- 263229)

**Figura 1.2**

Las bases de licitación no sólo regulan el procedimiento de contratación sino también la adjudicación y desarrollo del contrato de obra pública, siendo así las reglas de la licitación, contratación y ejecución de la obra pública, “pues bien: a partir de esa premisa fundamental, interpretada de cara a la garantía de igualdad, es posible derivar diversas consecuencias, que van desde el propio proceso de elaboración de los pliegos y la eventual interpretación, aclaración o modificación de éstos, hasta la necesidad de guardar coherencia esencial entre ellos y el contrato que en definitiva se suscriba con el adjudicatario”<sup>10</sup>

Por lo tanto, las bases de licitación, son el pliego de condiciones que rigen tanto el procedimiento de licitación, la adjudicación del contrato de obra pública y la ejecución de la obra pública, constituyendo una serie de cláusulas a las que las partes que intervienen se deben someter, pues contiene especificaciones tanto para la dependencia contratante como para el contratista, por lo tanto estas cláusulas son cumplidas desde la emisión de la convocatoria hasta la total conclusión de los trabajos, inclusive hasta después de concluido el periodo para que en su caso surjan los vicios ocultos de los trabajos ejecutados, regulando así las controversias que en su caso se llegasen a suscitar, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas .

Así mismo, las bases de licitación son las que regirán todo el procedimiento de contratación, la adjudicación del contrato, la correcta ejecución de los trabajos y los vicios ocultos que en su caso se llegaran a suscitar de los mismos, es por ello que se le denomina como “El pliego de bases y condiciones es un documento que tiene particular importancia en la regulación de la actividad contractual de la administración. El pliego o programa contractual es el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante. En él se especifican el suministro, obra o servicio que se licita, las

---

<sup>10</sup> COMADIRA RODOLFO Julio, *Ibíd.*, págs. 46-47

condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes y del futuro contratista”<sup>11</sup>

Dice muy bien el concepto anterior, que las bases de licitación regulan no solo el procedimiento y a los oferentes sino también al futuro contratista, sin embargo emplea la palabra licitante para hacer referencia a la dependencia convocante, siendo que en nuestro país la palabra licitante se utiliza para identificar a los oferentes en el procedimiento, sin embargo es muy acertado en el sentido de que el pliego de bases son las cláusulas que rigen la licitación.

Al ser la dependencia convocante la que crea unilateralmente el clausulado de las bases de licitación llega a incurrir en excesos al determinar requisitos que para los oferentes se complica cumplir, por lo que al momento de presentar sus propuestas y a criterio, muchas veces erróneo, de la dependencia, no cumple con el requisito, elige esta por desechar la propuesta sin permitir observaciones o comentarios para que la dependencia acepte en su caso una revisión a detalle de la oferta que podrían ser esenciales para admitir dicha propuesta y si cumple con los requisitos de ley aceptar la misma y para el caso de ser la mas conveniente económicamente y viable para el Estado adjudicar los trabajos, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **1.4.3 Junta de Aclaraciones.**

Llevada a cabo la convocatoria y pagados los derechos para adquirir las bases de licitación por parte de los contratistas interesados en participar en el procedimiento de contratación “empieza a correr a partir del día siguiente el término de cinco días hábiles para la junta de aclaraciones y venta de bases. En caso de que se requiera la realización de varias juntas de aclaración de bases,

---

<sup>11</sup> DROMI Roberto. “LICITACIÓN PÚBLICA”, 2ª ed., Edit. De Palma Buenos Aires, 1995, pág. 245.

el plazo para el acto de presentación de propuestas y apertura de ofertas técnicas, comenzará a correr a partir de la última junta de aclaración.”<sup>12</sup>

La junta de aclaraciones se realiza para que la dependencia convocante de respuesta a todas las dudas que los licitantes formulen respecto de la convocatoria y de las bases de licitación en el siguiente orden:

- 1) Se lleva a cabo en la fecha y lugar que indiquen las bases, el acto será presidido por el servidor público designado por la convocante.
- 2) Se pasa lista de asistencia de los que en ella intervienen.
- 3) La dependencia convocante da lectura a las preguntas formuladas por los licitantes realizadas previamente por escrito.
- 4) Se procede a dar respuesta a todas las preguntas formuladas.
- 5) Se levanta acta de sesión con las preguntas y respuestas, se firma por todos los que en ella intervienen entregando copia y dejándose a disposición de los que no hubiesen asistido, indicándose si se celebraran ulteriores juntas de aclaraciones.

En la junta de aclaraciones los participantes exponen las dudas referentes no solo a la convocatoria y bases de licitación, sino también, a la ejecución de los trabajos subastados, es aquí donde la convocante puede modificar el pliego de condiciones o clausulado del mismo, sin embargo no es definitivo ya que aún exponiendo los licitantes sus inquietudes y haciendo saber las deficiencias que en su caso detecten en las cláusulas la dependencia no modifica las condiciones, siendo aquí donde los participantes encuentran un obstáculo para continuar en el procedimiento, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en su artículo 22, regula lo anteriormente expuesto, en donde, si existe modificación a las bases de licitación, los contratistas estarán enterados en el momento en el que la

---

<sup>12</sup> MORENO GARCÍA Fernando Javier, op. cit., pág 22.

dependencia convocante de respuesta a las dudas por ellos planteadas además de publicar las modificaciones en el sistema CompraNet.

#### **1.4.4 Apertura de Proposiciones.**

En la apertura de proposiciones los licitantes presentan sus propuestas técnicas y económicas, en sobre cerrado, esta presentación física debe ser la garantía de estar inviolable la proposición pues será abierta en presencia de los funcionarios designados por la dependencia convocante y los licitantes que hubiesen mostrado oferta, así mismo siendo el acto de apertura un acto público y con el consentimiento del funcionario que presida el evento podrá autorizar la presencia de cualquier persona que no haya adquirido las bases sin derecho para hacer uso de la palabra ni a intervenir en el acto de apertura.

“Las propuestas se integrarán con la documentación y recaudos que establece la ley, cuyo estricto formalismo y la consecuente sanción de rechazo por incumplimiento, ha sido objeto de críticas doctrinarias.”<sup>13</sup>

Como ya se ha expuesto, las propuestas estarán integradas por los documentos previamente establecidos por la ley y las bases de licitación, sin embargo estas últimas son con las que deben tener especial cuidado los licitantes pues no presentar la información, como se requiere es motivo de descalificación, sobre todo aquellas que sean determinantes y modifiquen el monto de la propuesta ya que como se especifica en las mismas es causa de desechamiento de la propuesta.

Lo cual es muy criticado por la doctrina y por los licitantes, pues, aún y cuando en las juntas de aclaraciones manifiestan las contradicciones detectadas en las bases de licitación, la dependencia continúa con el

---

<sup>13</sup> MÁXIMO BEZZI Osvaldo. *“EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA”*, 2ª ed., Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, pág. 56.

procedimiento sin resolver los obstáculos, los que, una vez presentadas las propuestas, son determinantes para desechar o aceptar estas, y que frustran la participación y el trabajo de los licitantes en el procedimiento de contratación.

En conclusión, la apertura de proposiciones inicia cuando el funcionario designado por la dependencia convocante para presidir el acto procede a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los licitantes y a desechar las que no cumplan con la documentación o requisitos solicitados en las bases de licitación, acto en el cual se levantará un acta que servirá de constancia de lo que acontezca en esta etapa de la licitación y en la que se dará a conocer la fecha para emitir el fallo respectivo.

Lo antes expuesto se encuentra regulado por el artículo 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 29 al 32 del Reglamento Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los que regulan la secuencia en la que se realizara la apertura de propuestas.

Por lo tanto, todo procedimiento de licitación pública debe cumplir con todas y cada una de las etapas anteriormente indicadas y conservar un orden lógico, cronológico y jurídico, que de certeza y transparencia jurídica, por la magnitud de los intereses que intervienen en esta y por ser también las obras públicas un gran generador de empleos, por lo tanto este procedimiento de contratación debe estar en la medida de lo posible, perfeccionado para garantizar la participación de los licitantes en la licitación pública.

Siendo la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas la que establece y regula los procedimientos de contratación, debe ser una ley que de certidumbre jurídica a los participantes en los mismos, tanto a los que intervienen como dependencia convocante, como a los participantes de las mismas e incluso a la colectividad que será la principal favorecida por la ejecución de los trabajos en beneficio del interés general.

## CAPÍTULO 2

### “PANORAMA JURÍDICO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.”

#### 2.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el artículo 134 constitucional se encuentra la base para la correcta administración de los recursos de manera eficiente, eficaz, de economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, se cita el primer párrafo para proceder a su análisis.

“Artículo 134...

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

Este precepto constitucional establece los lineamientos que deben regir en toda aplicación de los recursos tanto a nivel Federal, Estatal y Municipal incluyendo a los órganos político administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, en general a las dependencias de la administración pública para que dentro del ámbito de su competencia garanticen la debida inversión de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas.

En el segundo párrafo del numeral en análisis hace referencia a los medios a través de los cuales se aplicaran estos recursos, ya sea en la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, el cual en su parte conducente a la letra dice:

“Artículo 134...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes...”

Esta correcta inversión de los recursos a los que hace referencia el precepto constitucional, aplicados, ya sea para la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, se adjudicaran por medio de licitaciones públicas anunciadas en convocatoria pública, garantizando así la transparencia del procedimiento de contratación, que en el caso que nos ocupa será al de obra pública al que se referirá únicamente.

Así mismo, expresa como deben ser presentadas estas propuestas, mediante sobre cerrado, el cual será abierto en audiencia pública y con lo que se busca asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio a través de la proposición económica viable y solvente que ofrezcan los licitantes ya que estos deben de cotizar todos los materiales que se van a emplear en la ejecución de los trabajos.

El precepto analizado contempla la calidad de los materiales a utilizar en la ejecución de los trabajos, así como el financiamiento haciendo referencia a que la obra no rebase los recursos destinados por la entidad convocante resultando una utilidad para el contratista que la ejecute y no ocasionar un perjuicio tanto para la dependencia como para el contratista .

Así este artículo dispone que para el caso de que las licitaciones no cumplan con las condiciones idóneas para adjudicar el contrato, las leyes y reglamentos deben establecer las bases y lineamientos que ordena el mismo para realizar los trabajos licitados, haciendo uso de otros procedimientos de contratación, citemos el párrafo tercero para corroborar lo anterior:

“Artículo 134...

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 párrafo anterior se refiere a los dos restantes procedimientos de contratación que la ley contempla, tanto la invitación a cuando menos tres participantes y a la adjudicación directa de contratos de obra pública, sin embargo empero, la licitación pública es el procedimiento más utilizado y por lo tanto debe ser, en la medida de lo posible, el más regulado.

El numeral en estudio, menciona que, la Licitación Pública debe ser el procedimiento de contratación para adjudicar los contratos de obras públicas, y para el caso de que este no sea el idóneo para cumplir con los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, se adjudicaran por medio de los procedimientos que la ley establezca, siendo estos, los de invitación a cuando menos tres participantes y la adjudicación directa de contratos de obra pública.

Ahora se analizará la ley que se encarga de regular la función y competencia de las dependencias para aplicar cualquiera de los procedimientos de contratación empleados para adjudicar los contratos.

## **2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

El artículo noveno de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que las dependencias y entidades de la administración Pública Centralizada y Paraestatal desarrollarán sus actividades en forma programada de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo emitido por el Gobierno Federal.

“Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

Para la publicación de Convocatorias de Obra Pública se debe contar con la aprobación del plan nacional de infraestructura emitido por el gobierno federal en el que se establezcan los proyectos de infraestructura que el país requiere y que será la base para destinar los recursos a que hace referencia el artículo 134 constitucional y aplicarlos correctamente para la ejecución de las obras públicas.

Es por ello, que, las convocatorias para la licitación pública deben ser publicadas en el diario oficial de la federación, cumpliendo el principio de transparencia que ordena el precepto constitucional que le da origen, y siendo la convocatoria un acto dirigido a persona indeterminada, puede cualquier persona que cumpla con los requisitos solicitados en la misma participar en el procedimiento de contratación.

Por lo tanto, si su propuesta cumple con los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación y además es la más solvente y viable para el Estado, será candidato idóneo para que se le adjudique el contrato de obra pública con

los derechos y obligaciones que contenga no solo el contrato de obra pública sino también las bases de licitación.

### **2.3 LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.**

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional ya analizado y comentado, se crea la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el diario oficial de la federación el día cuatro de enero del año dos mil, la cual tiene por objeto regular los procedimientos de contratación que la misma ley establece y que de acuerdo a las necesidades de cada dependencia o entidad de la administración pública centralizada y paraestatal, incluyéndose el gobierno del Distrito Federal, y sus órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales que lo integran, se adjudicaran, contrataran y ejecutaran por parte de los contratistas que resulten ganadores de la licitación concursada, .

Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo primero de la ley en comento, aunado a ello, en la convocatoria publicada, para tal efecto, se debe hacer mención del origen de los recursos para verificar que estos provienen del Gobierno Federal, si es así, se aplicará la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, aún siendo una Administración Pública Estatal, del Gobierno del Distrito Federal, o los órganos político administrativos que lo componen, incluyendo a los municipios, deberán aplicar la ley federal analizada, lo anterior se encuentra plasmado en el artículo primero que en su parte conducente a la letra dice:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras pública, así como de los servicios relacionados con las mismas que realicen...”

Especial cuidado deben tener los participantes que acudan al llamado de la licitación, pues para cotizar su oferta deben aplicar los lineamientos marcados en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, pues en caso contrario serán desechadas sus propuestas por no cumplir con los requisitos que la ley en la materia ordena.

La licitación pública como procedimiento de contratación, tiene primordial aplicación para adjudicar los contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, esto se encuentra regulado en lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual ordena que tendrán la facultad tanto las dependencias y entidades, de la administración pública centralizada y paraestatal, incluyéndose el gobierno del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales que lo integren, de elegir uno de los tres procedimientos de contratación mencionados en este precepto, facultándolos para que, bajo su más estricta responsabilidad contraten, por medio del procedimiento seleccionado la ejecución de los trabajos, disponiéndolo así el primer párrafo fracción primera del artículo citado, que a la letra dice:

“Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionaran de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

I.- La licitación pública.

...”

Así mismo este artículo en su párrafo segundo dispone que los contratos de obra pública serán adjudicados por regla general, mediante el procedimiento de contratación denominado por la ley como licitación pública, siendo este el mas utilizado para adjudicar los contratos, debe entonces tener una mayor

regulación en todas sus etapas, por lo tanto, empero, debe perfeccionarse el mismo para garantizar la correcta aplicación de lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional,

“Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente”

Una vez llevada a cabo la apertura de propuestas de los licitantes participantes se redactara una constancia de la celebración del acto en la que se hará constar las propuestas aceptadas y las que fueron desechadas así como de las causas que motivaron esa determinación la cual debe ser firmada por todos los asistentes, teniendo su fundamento en el artículo 37 fracción III de la Ley de Obra Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que en su parte conducente a la letra dice:

“Artículo 37. El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará, conforme a lo siguiente:  
III. Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se deberá asentar las propuestas aceptadas para su posterior evaluación y el importe total de cada una de ellas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación.”

En esta fase de apertura de propuestas los licitantes se enteran si continúan en el procedimiento de licitación o definitivamente están fuera del mismo, sin embargo los requisitos que debe contener este documento se

encuentran en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, mismo que analizaremos a continuación.

#### **2.4 REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.**

Para propiciar el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se crea el Reglamento de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado el veinte de agosto del año dos mil uno en el diario oficial de la federación, y que en su primer artículo dispone:

“Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.”

Este Reglamento regula directamente los procedimientos de contratación de la obra pública, siendo en el presente caso concreto la licitación pública. En la Ley se regula de manera general lo relativo al acto de apertura regulado por el artículo 37 de la misma Ley, disponiendo que para efecto del acto de apertura se redactará un acta donde conste dicha etapa.

Ahora bien, en lo dispuesto por el artículo 32 del Reglamento Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se enumeran los requisitos que debe contener el acta, ordenada en el artículo 37 fracción III de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que a la letra dice:

“Artículo 32. Al concluir el acto de presentación y apertura de proposiciones se levantará un acta en la que se hará constar como mínimo lo siguiente:

- I.- Fecha lugar y hora en que se llevó a cabo dicho acto;
- II.- Nombre del servidor público encargado de presidir el acto;
- III.- Nombre de los licitantes e importes totales de las proposiciones que fueron aceptadas para su evaluación cualitativa por las áreas designadas por la convocante para ello;
- IV.- Nombre de los licitantes cuyas proposiciones fueron desechadas, así como las causas que lo motivaron, y;
- V.- Lugar fecha y hora de la junta pública donde se dará a conocer el fallo de la licitación.”

El numeral anterior establece los requisitos que debe contener el acta de apertura de propuestas y en esta los licitantes deben contar con la facultad de hacer comentarios al procedimiento de contratación, debido a que las dependencias convocantes llegan a incurrir en irregularidades al descalificar a participantes aún y cumpliendo con lo solicitado en las bases de licitación, circunstancia que se analiza en el capítulo siguiente.

Lo anterior es de vital importancia debido a que para dar un estricto cumplimiento a lo ordenado por el artículo 134 Constitucional, ya analizado, el Estado a través de la Dependencia convocante de que se trate, debe contar con un abanico de opciones que le brinden la propuesta mas viable económica y técnica, para ejecutar los trabajos de que se trate, toda vez de que los mismos se verán reflejados en un beneficio directo a la sociedad que es el objetivo de toda obra pública, por lo que, descalificar a los licitantes en la apertura de proposiciones, lo considero un acto premeditado, máxime si se trata de una causa que no incide en el monto de la propuesta económica, ya que esta es la determinante para adjudicar los contratos de obra pública.

### **CAPÍTULO 3**

## **“PROPUESTA PARA REALIZAR UNA ADICIÓN DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DE LICITACIÓN PÚBLICA.”**

### **3.1 IRREGULARIDADES EN LAS BASES DE LICITACIÓN PÚBLICA.**

Las bases de licitación son el pliego de requisitos que la dependencia convocante solicita a los licitantes, mismo que deben cumplir cabalmente para que su propuesta sea considerada tanto técnica como económicamente viable, sin embargo, las dependencias llegan a cometer excesos en los requisitos solicitados en estas bases al grado de que el licitante opte por no participar en el procedimiento de contratación.

Por mencionar un ejemplo, en cuanto a la capacidad financiera de una empresa esta se puede acreditar con la copia simple de la declaración anual del ejercicio inmediato anterior o presentado estados financieros dictaminados y auditados por contador público externo, tal y como se solicita en las bases de licitación.

Sucedió el caso de que en la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, la dependencia convocante exigió la presentación de la declaración anual del ejercicio fiscal inmediato anterior y para el caso de no presentarla se desecharía la propuesta por no cumplir con este requisito, aún y cuando el ejercicio fiscal no estaba cerrado, esto es, aún y cuando los participantes contaban con el término legal para cumplir con esta obligación en materia fiscal, la dependencia arbitrariamente solicita la presentación de la misma, cometiendo con esto una clara trasgresión a los derechos de los licitantes para presentar tanto la declaración como su oferta técnico económica.

Lo anterior, es uno de los ejemplos de cómo las dependencias convocantes cometen excesos desde las bases de licitación hasta la apertura, situación que se les hace saber por parte de los licitantes en la junta de aclaraciones y que a pesar de ello la dependencia convocante no toma en cuenta dejando en estado de indefensión a los participantes de la licitación pública.

Otra situación se presenta cuando las dependencias otorgan un plazo muy corto para la presentación de todos los requisitos, tal es el caso de que llegan a exigir la impresión, cuantificación y análisis de los planos, catálogos y programas, mismos que deben estar integrados en la propuesta técnico-económica lo cual en ocasiones no es posible ya que estas dependencias no entregan en tiempo estos requisitos, pues llegan a entregarlos hasta siete días antes de la presentación de los paquetes, dejando así fuera a los licitantes que no llegaran cuantificar a tiempo dichos requisitos.

Aunado a ello, los licitantes tienen que acreditar su experiencia técnica y financiera, es el caso que la dependencia solicita en las bases de licitación la presentación de las facturas que acrediten la propiedad del equipo y maquinaria a utilizar en la ejecución de los trabajos, sin embargo cometen el exceso de solicitar facturas originales tanto de maquinaria como de equipo, mismas que tienen que ir integradas en el sobre técnico, no bastándoles una copia certificada ante fedatario público que tiene la misma fuerza y alcance, determinado así, el incumplimiento a las bases de licitación y desechando la propuesta por no cumplir con los requisitos de las mismas.

Dejando a los participantes en estado de indefensión, pues, aún cumpliendo con el requisito, si este a juicio de la convocante no reúne los requisitos, la propuesta es desechada y, por lo tanto el licitante descalificado, frustrando a los concursantes de seguir participando en el procedimiento de

contratación, sin permitir siquiera manifestar y hacer valer las razones validas para evitar ser descalificados.

Conjugándose así dos factores que hacen irregular las bases de licitación, por un lado la dependencia proporciona los elementos a casi el último día de plazo para hacerlo y por el otro la imposibilidad de los licitantes para cumplir con el análisis, cuantificación y presentación de los mismos, situación que debe constar en el acta de apertura de sobres, pues, es este el momento en el que el participante se ve directamente afectado ante tal circunstancia, motivo por el cual la solución es que estos hechos queden asentados en el acta de apertura de propuestas para que exista un antecedente escrito y confiable que el licitante pueda utilizar como prueba documental pública y haga valer sus derechos ante las instancias correspondientes.

### **3. 2 IRREGULARIDADES EN LA APERTURA DE PROPUESTAS DE LICITACIÓN PÚBLICA.**

En las bases de licitación se establecerá la fecha y hora exacta para el acto de apertura de propuestas técnicas y económicas mismas que se integran en un solo sobre completamente cerrado de manera inviolable, siendo responsabilidad de los participantes llegar de manera puntual.

La dependencia convocante solicita que este sobre cerrado se presente lacrado en su parte exterior y sellado con el logotipo de la persona que participa en la licitación pública, es decir, de la empresa que participa en el procedimiento de contratación.

Una vez reunidos en la sala de juntas tanto los licitantes como los miembros del comité que dará apertura a las propuestas, se cierran las puertas y se da inicio con el acto de apertura, sin embargo existe la problemática de que algunos licitantes llegan más de cinco minutos después de cerrada la puerta de

la sala de juntas por causas ajenas a ellos, tales como, que los detienen demasiado tiempo en la puerta de acceso a la dependencia, esto es, en el registro de visitantes, y a pesar de hacer ver esa observación el funcionario público que preside el acto no permite la entrada a los licitantes afectados, descalificando su propuesta e impidiendo su participación.

Otra problemática existente es la de que en los edificios designados para realizar las aperturas no permiten la entrada por la puerta principal sino por la de proveedores y en ocasiones esta se encuentra aún mas retirada y la entrada es muy problemática, porque incluso los vigilantes exigen abrir los sobres para verificar su contenido que por dichos de ellos es por seguridad, siendo esto una evidente causa ajena a los participantes, por lo tanto, esta situación debe constar en el acta de apertura, en virtud de ser las circunstancias ajenas a los licitantes, lo cual debe constar en un apartado para comentarios y observaciones.

Así también hay funcionarios encargados de la apertura de propuestas que no permiten la entrada a observadores al procedimiento de apertura y ni siquiera al público en general, a pesar de que la Ley de Obras Públicas y su reglamento disponen que este es un evento público, y sin embargo, los funcionarios de propio derecho determinan que solo el que adquiere las bases puede estar presente el acto de apertura.

Es por lo que existe la necesidad de incluir los comentarios y observaciones de los licitantes en las actas de apertura de propuesta técnico-económica para que estos cuenten con una prueba plena para hacerla valer en los medios de defensa que contemplan tanto la ley, como las propias bases de licitación, toda vez de que sin estas observaciones es complicado para los promoventes acreditar su dicho ante la autoridad encargada de resolver el conflicto que se presente.

Aunado a ello, contribuye a que las dependencias convocantes al publicar los procedimientos de contratación y elaborar las bases de licitación, se apeguen a estricto derecho y no pretendan mas requisitos de los que la ley exige para los mismos.

### **3.3 PROPUESTA PARA REALIZAR UNA ADICIÓN DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS.**

Algunas de las irregularidades existentes en las bases de licitación y en la apertura de propuestas técnico-económicas, ya fueron expuestas, es por ello, que se propone el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA AL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, UNA SEXTA FRACCIÓN.

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Se propone integrar al acta de apertura de propuestas los comentarios y observaciones que los licitantes deseen manifestar para darle una mayor certeza jurídica al procedimiento de contratación.

Lo anterior le brinda una mayor transparencia al procedimiento de licitación pública, pues el licitante puede hacer uso de la palabra para manifestar posibles irregularidades que él mismo detecte desde la publicación de la convocatoria para licitación pública y hasta el acto de apertura de propuestas técnica-económica, ya que en la junta de aclaraciones a pesar de que los participantes hacen ver a la dependencias las fallas detectadas en la convocatoria o bases de licitación esta última hace caso omiso a sus observaciones continuando así con el procedimiento de contratación que puede

incluso declararse desierto por causa de estos defectos por estar viciada de origen.

Constando por escrito estas observaciones las dependencias convocantes tendrán la obligación de tomar en cuenta las observaciones de los licitantes para que este procedimiento de contratación cumpla cabalmente con los requisitos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principios que ya se analizaron en el capítulo primero de la presente investigación, y en específico al principio de transparencia.

Un beneficio mas de esta propuesta es la de brindar a los licitantes la certeza jurídica de que competirán en igualdad de circunstancias con otros participantes en el mismo procedimiento, pues hay casos en los que algunos participantes tienen relaciones de amistad, familiaridad o cualquier otro vínculo con los funcionarios que presiden el acto de apertura de licitación pública que les brinda una delantera frente a los demás participantes, situándolos en una clara desventaja a estos últimos, y con la posibilidad de hacer ver esta situación en un acta de apertura la dependencia convocante se ve obligada a tratar en un Estado de igualdad a todos los licitantes, aclarando por igual todas las dudas que surjan.

Por lo tanto, es imprescindible que los licitantes cuenten con una garantía de que sus observaciones y comentarios consten por escrito en el acta de apertura de propuestas, por ser en esta etapa en donde la dependencia convocante emite juicios de valor que pueden afectar directamente a los participantes en este procedimiento, por lo tanto los mismos pueden hacer valer argumentos y realizar observaciones en los que manifiesten posibles afectaciones a su participación, a la que se pueden adherir todos los que se vean afectados por las determinaciones que la convocante llegue a tomar, o los excesos en que esta pueda incurrir.

Con esta adición de una sexta fracción al artículo 32 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se da un cumplimiento cabal a lo ordenado por nuestra carta magna, obteniendo como beneficio que el procedimiento de contratación de obra pública que nos ocupa, siendo este el de licitación pública, beneficie a todos los contratistas interesados en participar en él, así como a todos los empleados directos e indirectos y en general a toda la sociedad, quedando la reforma de la siguiente manera:

Por otro lado se debe incluir una fracción en la que se permita incluir los comentarios y observaciones que los participantes detecten durante la etapa de apertura de propuestas, lo anterior con el objeto de darle una mayor transparencia al procedimiento y cumplir con los principios ordenados por el 134 constitucional.

**ARTÍCULO 32.-** AL CONCLUIR EL ACTO DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES SE LEVANTARÁ UN ACTA EN LA QUE SE HARÁ CONSTAR COMO MÍNIMO LO SIGUIENTE:

- I. FECHA, LUGAR Y HORA EN QUE SE LLEVÓ A CABO DICHA ACTO;
  - II. NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO ENCARGADO DE PRESIDIR EL ACTO;
  - III. NOMBRE DE LOS LICITANTES E IMPORTES TOTALES DE LAS PROPOSICIONES QUE FUERON ACEPTADAS PARA SU EVALUACIÓN CUALITATIVA POR LAS ÁREAS DESIGNADAS POR LA CONVOCANTE PARA ELLO;
  - IV. NOMBRE DE LOS LICITANTES CUYAS PROPUESTAS FUERON DESECHADAS, ASÍ COMO LAS CAUSAS QUE LO MOTIVARON, Y
  - V. LUGAR, FECHA Y HORA DE LA JUNTA PÚBLICA DONDE SE DARÁ A CONOCER EL FALLO DE LA LICITACIÓN.
- VI. LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES QUE LOS LICITANTES HAGAN AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.**

Plasmado este apartado de comentarios y observaciones tanto en la ley como en el acta de apertura de propuestas se equilibran las facultades de las dependencias convocantes y los derechos de los licitantes pues la primera no exige más de lo debido y los segundos se protegen ante posibles excesos de las dependencias.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La obra pública en México es toda construcción tendiente a satisfacer las necesidades de la sociedad y esta se adjudica por medio del procedimiento de contratación de licitación pública contenido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas procedimiento que debe cumplir con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en el artículo 134.

**SEGUNDA.** Este procedimiento de contratación se formaliza mediante la celebración de un contrato de obra pública en el cual interviene cualquier entidad de la administración pública y un contratista, en este se establecen las cláusulas que ambas partes deben cumplir desde el inicio de los trabajos, hasta la terminación de los mismos.

**TERCERA.** La Administración Pública adjudica los contratos de obra pública, a través del procedimiento que la ley contempla mismo que se emplea para utilizar los recursos destinados a este ámbito, los cuales deben estar apegados a los principios que ordena el artículo 134 constitucional y que son eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

**CUARTA.** Al ser este un procedimiento altamente generador de empleo y tiene el potencial de constituirse en motores de crecimiento económico es aquí donde las dependencias y entidades de la administración pública distribuyen los recursos de acuerdo al programa previamente establecido.

**QUINTA.** Para evitar que los contratos de obra pública ya estén dirigidos, es necesario contar con una legislación eficiente y eficaz, que otorgue certeza jurídica plena al procedimiento de contratación para cumplir con lo ordenado en la Constitución y evitar así que un número reducido de participantes se vea

beneficiado, sino que este beneficio sea en general y por lo tanto la licitación pública sea un procedimiento imparcial y cien por ciento legal.

**SEXTA.** En la gran mayoría las dependencias convocantes encargadas de llevar a cabo el procedimiento de contratación, cometen excesos que impiden a los licitantes continuar participando en la licitación pública, lo que implica que no solo los licitantes se vean afectados, si no también toda su estructura laboral así como son los subcontratistas y los proveedores.

**SÉPTIMA.** De llevarse a cabo la facultad de manifestar las observaciones y comentarios las dependencias de la administración pública se obligarían a llevar el procedimiento ajustado a derecho y no conforme a los criterios subjetivos con los que realizan los mismos, desde el momento de elaborar la convocatoria, redactar los requisitos de las bases de licitación y al momento de la apertura de propuestas.

**OCTAVA.** Plasmada esta facultad en el reglamento de la ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se estaría dando una mayor certeza jurídica a los participantes en este procedimiento de contratación, y al procedimiento mismo, pues es en la etapa de apertura de propuestas en donde los funcionarios designados para celebrar esta cometen excesos al descalificar injustificadamente a los participantes y por otro lado los licitantes tendrían el derecho de manifestar las irregularidades que observaron en el procedimiento desde su convocatoria hasta la apertura de las propuestas.

**NOVENA.** Con la adición de una sexta fracción al artículo 32 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se estaría dando una mayor eficacia a lo plasmado en los distintos ordenamientos que regulan este procedimiento de contratación desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la Ley y su reglamento.

## FUENTES CONSULTADAS.

### BIBLIOGRÁFICAS.

- BEJARANO SÁNCHEZ Manuel, **“OBLIGACIONES CIVÍLES”**, Edit. Oxford University Press, 5ª ed., México 2001.
- COMADIRA RODOLFO Julio, **“LA LICITACIÓN PÚBLICA”**, Edit. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000.
- DROMI Roberto. **“LICITACIÓN PÚBLICA”**, 2ª ed., Edit. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1995.
- GARCÍA FERNÁNDEZ Dora, **“MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TESIS Y OTROS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA”**, Edit. Porrúa, México, 2002.
- LARA PONTE H. Rodolfo, **“ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”**, El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A. C., décimo cuarta época, Tomo XIX numero 2, México, 2006.
- LÓPEZ ELÍAS José Pedro, **“ASPECTOS JURÍDICOS DE LA LICITACION PÚBLICA EN MÉXICO”**, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.
- LUCERO ESPINOSA Manuel, **“LA LICITACIÓN PÚBLICA”**, Edit. Porrúa S. A., México, 1993.
- LUNA CASTILLO Antonio, **“METODOLOGÍA DE LA TESIS.”**, Ed. Trillas, México, 1996.

- MÁXIMO BEZZI Osvaldo. **"EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA"**, 2ª ed., Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982.

#### **LEGISLATIVAS.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

#### **ECONOGRÁFICAS.**

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, **"DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO"**, tomo II, Edit. Porrúa, pág. 302, México, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, **"DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO"**, tomo I, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
- MORENO GARCÍA Fernando Javier, **"AH, ADMINISTRATE HOY, EMPREFISCAL"**, número 109, vol. 10, México, 2003.