

253
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“ANÁLISIS LEGAL Y ADICIONES AL
PROCEDIMIENTO DE LICITACION PÚBLICA, EN
SU MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O
PRESTACION DE SERVICIOS.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LUIS PEREZ LORENZANA

ASESOR: LIC. MARIA FELICITAS BARRAGAN Y ESQUIVEL

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 1999

27/21/99

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A DIOS:

La superación profesional es el camino más difícil
para alcanzar metas personales,
pero es también el que más vale la pena, y
el único que se puede voltear a ver con orgullo
cuando sé esta al final, y
dos armas que tengo para tratar de cruzarlo,
son la voluntad y la fe, la fe en ti y en mí.

Veamos hasta dónde puedo llegar...

Gracias por la oportunidad de vivir.

A MIS PADRES:

GREGORIO PEREZ SIERRA Y
MARIA DE LOS ANGELES LORENZANA DE PEREZ.

A quiénes me han heredado el tesoro más
valioso que puede dársele a un hijo: amor.
A quiénes sin escatimar esfuerzo alguno,
han sacrificado gran parte de su vida,
para formarme y educarme. A quiénes la ilusión
de su existencia ha sido convertirme en
persona de provecho. A quiénes nunca podré
pagar todos sus desvelos ni aún con las
riquezas más grandes del mundo. Por esto
y más... **GRACIAS.**

A MIS HERMANOS:

HECTOR Y SUSANA.

Porque me han enseñado que la energía,
el estudio y el trabajo constante y responsable,
superan y vencen los mayores obstáculos, y
porque las más grandes victorias corresponden siempre
a quienes se preparan, a quienes luchan y
a quienes perseveran.

A LA PEQUEÑA KARLA:

Tú, quién con tu amor, alegría y ternura
iluminas mi vida, la de nuestra familia y
me das un aliciente para continuar superándome.

A MIS ABUELOS, PADRINOS, TIOS Y PRIMOS:

Como mi familia, deseo expresarles que la terminación de mi carrera profesional, la cual representa un aspecto importante en mi vida, ha sido en gran parte gracias a su guía, apoyo moral y estímulos brindados con infinito amor y confianza.

A MI NOVIA:

MARIA LUISA AGUILAR ZAPIAIN.

Amada compañera y amiga, te agradezco el apoyo, cariño y comprensión brindados, fruto del inmenso amor y confianza mutua durante el desarrollo y término de mi carrera profesional.

CON AMOR.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Y EN
ESPECIAL A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES CAMPUS ARAGON.**

Nunca dejare de agradecerte el que me hayas
brindado la oportunidad de pertenecer a ti,
de haberme formado profesionalmente
para enfrentar la vida con los conocimientos y aptitudes
recibidos, a través de un trabajo honesto y
responsable que conlleve a determinada satisfacción,
siempre tratando de servir al prójimo, a ti,
y a poner siempre en alto tu nombre.

A MI ASESORA DE TESIS:

LIC. MARIA FELICITAS BARRAGAN Y ESQUIVEL.

Por el apoyo, estímulo y comprensión brindados
para la elaboración de este trabajo de tesis,
la cual representa la culminación de mi carrera profesional.

MUCHAS GRACIAS.

**A MIS PROFESORES DURANTE MI CARRERA PROFESIONAL.
A MIS SINODALES: LIC. JESUS A. PEREA RIVERA, LIC. GERARDO
LOPEZ CHAVEZ, LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES, LIC.
ROMEO DECTOR GARCIA Y LIC. EDUARDO TEPALT ALARCON.**

Como un testimonio de gratitud y eterno reconocimiento
por su comprensión, paciencia y conocimientos
brindados durante el desarrollo y terminación
de mi carrera profesional.

CON CARÍÑO, RESPETO Y ADMIRACION.

A MIS AMIGOS:

ANTONIO, IGNACIO, FEDERICO, GUADALUPE, ARMANDO, OMAR, ROBERTO, JULIO CESAR, MAURICIO, GERARDO, GILBERTO, KARLA, NOEL TOMAS, RAUL, SANTA, MARCO ANTONIO, LUIS MANUEL, CARLOS DE JESUS, CARLOS, GENARO, SALVADOR, GUSTAVO, TERESA, ARTURO, SUSANA, MARIA LUISA, RICARDO, PORFIRIO, MANUEL, FRANCISCO.

La amistad es el más noble de los sentimientos,
crece al amparo del desinterés, se nutre dándose
y florece con la comprensión.

La verdadera amistad no se conquista, no se impone,
se abona con pequeños detalles de lealtad,
afecto y sinceridad.

Un amigo fiel es una defensa sólida, y aquel que lo ha encontrado,
ha encontrado un tesoro.

Un amigo es un hermano que elegimos.

Por su apoyo y comprensión incondicional... GRACIAS.

ANALISIS LEGAL Y ADICIONES AL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA, EN SU MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS.

INDICE

INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO I. FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA.

1.1	Ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).....	6
1.2	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.....	32
1.3	Marco normativo:.....	34
1.3.1	Programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios.....	34
1.3.2	Montos de actuación.....	37
1.3.3	Acuerdos, oficios - circulares, manuales, etc.	37

CAPITULO II. CONCEPTOS GENERALES.

2.1	Definiciones:.....	48
2.1.1	Concepto de procedimiento.....	48
2.1.2	Licitación.....	49
2.1.3	Licitación pública.....	52
2.1.4	Licitación pública nacional e internacional.....	54
2.2	Naturaleza jurídica.....	56
2.3	Principios fundamentales:.....	59
2.3.1	Publicidad.....	60
2.3.2	Igualdad.....	60
2.3.3	Concurrencia.....	61
2.3.4	Oposición.....	61

CAPITULO III. ANALISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA EN SU MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS.

3.1	¿Cuando la dependencia o entidad decreta procedente convocar una licitación pública?.....	63
3.1.1	Acortamiento de plazos.....	65
3.2	Excepciones a la licitación pública.....	66
3.2.1	Invitación restringida a cuando menos tres proveedores.....	67
3.2.2	Adjudicación directa.....	75
3.2.3	Compra entre entidades y dependencias.....	76
3.3	Solicitud de autorización ante el órgano de control.....	77
3.4	Convocatoria.....	79
3.5	Bases para un procedimiento de licitación pública:.....	82
3.5.1	Documentos jurídicos de acreditación y forma de presentación de los mismos.....	86
3.5.2	Cronograma descrito del procedimiento con los respectivos horarios y fechas de sus distintas etapas.....	90
3.5.3	Disposiciones generales:.....	91
3.5.3.1	Garantías.....	91
3.5.3.2	Modificaciones a las bases, pedidos o contratos.....	94
3.5.3.3	Plazo, lugar y condiciones de entrega de los bienes o forma de prestación del servicio.....	96
3.5.3.4	Condiciones de precio y pago.....	97
3.5.3.5	Anticipos.....	98
3.5.3.6	Causas de descalificación.....	99
3.5.3.7	Declarar desierta una licitación.....	100
3.5.3.8	Cancelación de una licitación pública.....	102
3.5.3.9	Idioma de las proposiciones.....	102
3.5.3.10	Entrega de muestras.....	103
3.5.3.11	Abastecimiento simultáneo o por partidas.....	103
3.5.3.12	Contenido, empaque, transportación y seguros.....	104
3.5.3.13	Criterios de evaluación y adjudicación.....	105
3.5.3.14	Penas convencionales y rescisión de los pedidos o contratos.....	106
3.6	Venta de bases.....	107
3.7	Junta aclaratoria de bases.....	109
3.8	Acto de presentación y apertura de proposiciones:.....	111
3.8.1	Primera etapa.....	113

3.8.2 Segunda etapa.....	115
3.9 Acto de fallo final.....	116
3.10 Formalización del pedido o contrato.....	119
3.11 Infracciones y sanciones.....	120
3.12 Inconformidades.....	120
3.13 Recurso de revocación.....	122
3.14 Organos de control internos y externos encargados de la observancia y aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.....	122

CAPITULO IV. ASPECTOS A ADICIONAR EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA.

4.1 Recepción máxima de solicitudes de aclaración de bases por escrito....	127
4.2 Recepción y revisión preliminar de documentos públicos y privados ..	129
4.3 Visitas de evaluación.....	131

ANEXO (Procedimiento de licitación pública en la modalidad de adquisición de bienes o contratación de servicios, motivos que originan inconformidades y procedimiento de licitación pública en su modalidad de obra pública).....	133
--	-----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Un aspecto muy importante, que siempre ha sido motivo de discusión dentro de la Administración Pública Federal, es la forma de cómo se lleva a cabo el manejo y gasto de los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal, con la finalidad de satisfacer sus necesidades públicas que permitan el buen desempeño de sus funciones hacia los gobernados.

Por lo que se refiere al manejo y ejercicio del gasto público tiene su base en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, el cual dispone cómo serán administrados, y además establece los procedimientos que la Administración Pública Federal debe seguir a fin de asegurar las mejores condiciones de compra.

Con el presente trabajo de investigación se aportan consideraciones con la finalidad de continuar avanzando en este esfuerzo para el mejoramiento y buen aprovechamiento del gasto público, en lo referente a las adquisiciones y contratación de servicios que la Administración Pública Federal necesita para el desempeño de sus actividades al servicio de la colectividad, abordándose el inicio de las compras del Estado a partir de la promulgación de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

En el primer capítulo se describe y analiza nuestra base Constitucional, como es el artículo 134, así como su Ley reglamentaria de este precepto, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, y control de las adquisiciones y prestación de servicios de cualquier naturaleza que lleven a cabo las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; de manera breve se realiza un estudio de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que regula a sus distintas dependencias, órganos desconcentrados y entidades, a partir del día 29 de septiembre de 1998. Asimismo, es analizado el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, el cual tiene una aplicación transitoria en esta materia a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el cual contiene disposiciones que ya resultan obsoletas e inaplicables, toda vez que la Ley antes citada es la que rige actualmente a la Administración Pública Federal, pero sin un reglamento propio que facilite su correcta aplicación, ya que el mismo data de 1990, por lo que resulta necesario se expida uno ajustado a nuestra realidad que coadyuve con las disposiciones vigentes en la materia.

En este mismo capítulo se señalan las diferentes Leyes que han regido en su momento, su fecha de expedición y sus aspectos más relevantes de las mismas, así como también son analizados los diferentes acuerdos, decretos, oficios - circulares y lineamientos que han sido expedidos durante el transcurso de los años con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de la Ley en vigor, hasta llegar a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual rige actualmente desde el día 1° de enero de 1994.

También es analizado el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el cual elabora cada dependencia en base a sus necesidades públicas, mismo que contiene los requerimientos en materia de adquisiciones y contratación de servicios que necesitan para el cumplimiento de sus funciones y actividades encomendadas dentro de la Administración Pública para cada ejercicio.

Por lo que se refiere al segundo capítulo, se aborda lo referente a los conceptos generales para mayor entendimiento, dentro de los cuales se define a la licitación pública, regla general en la materia, así como su naturaleza jurídica y los principios que la rigen, los cuales deben ser observados estrictamente en todas y cada una de las etapas o fases de un procedimiento de esta índole.

Respecto al tercer capítulo, comprende lo que es la ruta crítica de un procedimiento de licitación pública, de todas y cada una de sus etapas, indicándose en que momento se tiene la necesidad de proceder a llevar a cabo una licitación pública, los requisitos que se deben cubrir y cuando resulta conveniente proceder por alguna de sus excepciones reguladas por la propia Ley que la rige por no ser conveniente llevar a cabo una licitación pública, procedimientos que son la base y esencia de ésta investigación.

El último capítulo, comprende los aspectos que se proponen sean adicionados a la ruta crítica de un procedimiento licitatorio, los cuales en la práctica permitirán a los distintos proveedores tener una mejor apreciación del contenido de los requisitos para poder participar y de los aspectos técnicos solicitados en bases, lo cual traerá como consecuencia un mayor número de ofertas, una mejor evaluación y análisis de las proposiciones técnicas presentadas, situación que garantizará un mejor control del procedimiento, que será eficaz, claro y transparente en la adquisición de bienes o contratación de servicios por parte de la Administración Pública Federal.

CAPITULO I

FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA

1.1 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL (LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS).

Para comenzar con el estudio de este trabajo, iniciaremos con el análisis de nuestra Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como de su base Constitucional, evolución y reformas a la misma durante el transcurso de los años.

Cabe señalar que se le denomina Ley reglamentaria a nuestra Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente tomando como base que se encuentra en el rubro de "aquellas que tienen por objeto facilitar la aplicación de los principios fundamentales consignados en la Constitución, así como desarrollar dichos principios para hacerlos realizables en la práctica".⁽¹⁾

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, encuentra su base en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece lo siguiente:

" 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 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 en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(1) Moto Salazar, Efrain. *Elementos de Derecho*. 37ª Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1991. Pág. 44.

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”.

De lo anterior, puede desprenderse que el propósito de nuestra Constitución en la materia, es el de procurar al Estado un buen manejo de los recursos federales y las mejores condiciones de compra en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Este texto Constitucional de referencia, al igual que su Ley reglamentaria, prevalecen sobre cualquier otra disposición jurídica de rango inferior.

El primer párrafo de este artículo, establece los principios sobre los cuales debe sustentarse la administración de recursos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.

El segundo párrafo de esta disposición Constitucional, estipula que en cuanto a la suscripción de contratos que realice el sector público, comprendiendo adquisiciones, arrendamientos, obra pública, servicios y enajenaciones éstos deberán derivarse de licitaciones públicas, toda vez que la misma será precedida de una convocatoria a la que puedan acudir a la misma todos los interesados. Se prevé también el procedimiento para la presentación de las proposiciones por parte de los interesados que deberán hacerlas en sobre cerrado que será abierto públicamente con el propósito de garantizar la imparcialidad de la decisión.

Por lo que hace al tercer párrafo, se establecen los casos de excepción a esta regla cuando éste no sea el medio más idóneo para asegurar las mejores condiciones de la contratación pública.

En cuanto a los principios que señala este párrafo, cabe establecer lo siguiente:

En relación a la eficiencia, consideramos que debe entenderse como la virtud administrativa que consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional

posible de los medios existentes, y por lo que respecta a la eficacia, la misma responde a la obtención del resultado práctico deseado. Es de entenderse que siempre existe una vinculación entre eficacia y eficiencia.

La honradez es un principio que se explica por sí mismo, a la propia acepción gramatical del vocablo, que supone la manera de obrar del que no roba, estafa, o bien la forma de comportarse de quién cumple escrupulosamente con sus deberes.

El cuarto párrafo del precepto Constitucional dispone que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo, es decir, tendrán que derivar de los procedimientos establecidos por la propia Constitución y su Ley reglamentaria. El sentido de esta disposición tiene que ver con la participación de fondos federales que son administrados por los gobiernos estatales y municipales.

Finalmente, se establece la responsabilidad que puede ser política, administrativa o penal, por el incumplimiento de lo dispuesto en esta norma, de acuerdo a los procedimientos señalados en el título IV de la propia Constitución.

La Ley reglamentaria de este precepto Constitucional, con el paso del tiempo ha sufrido constantes reformas, las cuales se han ajustado a las necesidades de la Administración Pública Federal, y al depurar los procedimientos para la adquisición de bienes o contratación de servicios se ha garantizado con ello las mejores condiciones de calidad, precio, financiamiento y oportunidad. Consideramos señalar a continuación las legislaciones posteriores a nuestra Carta Magna, siendo éstas las siguientes:

* LA LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de diciembre de 1965 por la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional, constaba de 27 artículos. Entre algunos aspectos señalaba que correspondería a dicha Secretaría su aplicación y vigilancia de la misma, sobre la adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal, facultades sin perjuicio e independientemente de la intervención y facultades que en esta materia competían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este ordenamiento se establecían los requisitos para poder inscribirse en el registro del padrón de proveedores del Gobierno Federal, las circunstancias en que

la Secretaría de Patrimonio Nacional podría cancelar dicho registro y el recurso que se otorgaba al proveedor para combatir estas resoluciones.

Los funcionarios de las dependencias deberían enviar a la Secretaría de Patrimonio Nacional los contratos o pedidos correspondientes para su revisión, registro e intervención y establecía las sanciones respectivas a este incumplimiento por parte de los funcionarios; concedía a esa Secretaría facultades para suspender o cancelar cualquier pedido o contrato en caso de alguna irregularidad, así como la imposición de multas a los proveedores por incumplimiento en sus obligaciones contractuales respectivas, señalando que las dependencias que convocaran a concursos en relación con sus adquisiciones estarían obligadas a formular sus pedidos en los términos de dicha Ley y de su Reglamento para los efectos de su registro, inspección e intervención por la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Establecía que los funcionarios deberían informar a la Secretaría las cancelaciones totales de los pedidos o contratos, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si el importe de estas tendría que cubrirse con cargo al presupuesto de egresos de la Federación. En materia de importación deberían sujetarse a esta Ley y su reglamento, así como solicitar la autorización de la entonces Secretaría de Industria y Comercio y del Comité de Importaciones del Sector público.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las Tesorerías de los Gobiernos de los Territorios Federales, etc., no efectuarían pagos si en las facturas respectivas no aparecían las constancias de la Secretaría de Patrimonio Nacional, estableciendo por último que los contratos que se celebrarían en contravención a lo dispuesto por la Ley, serían nulos de pleno derecho, así como de que los delitos y faltas en que incurrieran los funcionarios se sancionarían de acuerdo con la entonces Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, o del Código Penal Federal. Esta Ley entró en vigor el día 1° de enero de 1996, derogando con ella todas las disposiciones que se opusieran a la misma.

* LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de mayo de 1972 por la Secretaría de Patrimonio Nacional, constaba de 26 artículos. Dentro de sus principales aspectos establecía que a este ordenamiento deberían ajustarse las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de los Territorios Federales, Organismos Públicos, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales

de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, Empresas de Participación Estatal y Organismos Descentralizados.

Al igual que la Ley anterior, correspondía su aplicación y vigilancia a la Secretaría de Patrimonio Nacional, la cual debería dictar las medidas tendientes a propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos que destinarán las entidades para la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas.

Dentro de las facultades que se otorgaban a esta Secretaría destacaba el exigir a las entidades la presentación oportuna de sus presupuestos y programas de adquisiciones conforme a las normas que al efecto se les señalara, solicitar cualquier información relativa con adquisiciones y almacenes, promover en el seno de cada una de ellas la creación de comités de compras a cuyo cargo quedaría la aplicación de las medidas que en materia de adquisiciones emitiera la Secretaría, y que en dichos comités participarían funcionarios designados por la propia Secretaría de Patrimonio Nacional; de igual manera le correspondía revisar los sistemas de compras y almacenes, contratar asesoría técnica de expertos, empresas e instituciones para la realización de investigación de mercado, solicitar precios, calidad y especificaciones a proveedores que concurrieran al abastecimiento de las entidades; asimismo debería verificar la solvencia económica, capacidad de producción o abastecimiento de los proveedores de las entidades y cuando lo estimará conveniente exigir de los mismos justificación de precios, así como muestras de los artículos materia de un pedido o contrato.

En sí, existen pocas variaciones en relación al ordenamiento anterior, como el término para registrar el pedido o contrato por parte de la Secretaría, así como para hacer las observaciones pertinentes, que pasaban de 72 horas del ordenamiento anterior a cinco días hábiles.

Esta legislación establecía ciertas obligaciones a las entidades, entre ellas la presentación de los presupuestos y programas anuales de adquisiciones a la Secretaría conforme a las normas que esta señalará, proporcionar a ella la información relativa a operaciones de compraventa efectuadas con los proveedores, enviar previamente a su formalización, para su revisión, intervención y registro contratos o pedidos de adquisiciones cuyo monto excediera de 10 mil pesos en el Distrito Federal y 25 mil fuera de él; deberían abstenerse de formalizar pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación o de procedencia extranjera, sin la previa autorización del Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Asimismo, tendrían que llenar los requisitos que de acuerdo con sus atribuciones señalaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pudiera autorizarse el pago de

pedidos o contratos cuyo importe debía cubrirse con cargo al presupuesto de egresos de la Federación.

De igual manera estipulaba la obligación de abstenerse, sin la previa autorización de la Secretaría de modificar o cancelar pedidos o contratos ya registrados, señalando al igual que el ordenamiento anterior, que serían nulos de pleno derecho los pedidos o contratos que se celebrarían con violación a las disposiciones de dicha Ley, así como de que los delitos o faltas en que incurrieran los funcionarios se sancionarían conforme a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Código Penal Federal o las Leyes aplicables al caso. Esta Ley entró en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, abrogando la Ley anteriormente analizada y derogando las disposiciones que se opusieran a la misma.

*** LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 1979 por la entonces Secretaría de Comercio, misma que entró en vigor a partir del día 1º de enero de 1980, la cual abrogaba la Ley de Inspección de Adquisiciones del 6 de Mayo de 1972 tratada en el punto anterior.

Este ordenamiento constaba 6 Capítulos que contenían un total de 39 artículos, en su Capítulo primero, Disposiciones Generales, entre los aspectos más relevantes señalaba que era una Ley de orden público y de interés social, con el objeto de regular las operaciones de la Administración Pública Federal relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, arrendamientos y la contratación de servicios relacionados con bienes muebles, así como con los almacenes, entendiéndose para fines de la misma como dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Correspondía la aplicación de la Ley a la citada Secretaría de Comercio, la cual contaría con ciertas facultades, entre ellas fijar las normas conforme a las cuales las dependencias adquirirían las mercancías, materias primas y bienes muebles, así como para la prestación de servicios que requirieran las mismas, promovería la creación de comités para que contribuyeran a la elaboración y vigilancia del cumplimiento de las normas respectivas, los que se integrarían y funcionarían conforme a los lineamientos que la misma fijará; de igual modo llevaría el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal y el registro de los precios e

importes máximos de las mercancías, materias primas, bienes muebles, arrendamientos y servicios.

Establecía que las normas que sobre adquisiciones expidiera la Secretaría deberían incorporar entre otras cosas la forma, términos y modalidades a que se sujetaría la adquisición, el procedimiento para la comprobación de la totalidad o especificaciones de los bienes, las garantías que deberían otorgar los proveedores, los casos en que sería obligatoria la celebración de concursos, los plazos dentro de los cuales las dependencias deberían enviar a la Secretaría de Comercio los documentos relativos a la adquisición y los formatos e instructivos aprobados por la misma para los contratos o pedidos; asimismo, que la norma sobre concursos que expidiera la Secretaría debería prever desde la publicidad de la convocatoria y las bases para concursar hasta el procedimiento para la selección del proveedor y los requisitos que este debería satisfacer para la respectiva adjudicación.

Las dependencias y entidades programarían sus adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en razón de sus necesidades reales y presentarían a la Secretaría sus proyectos de presupuestos, programas de adquisiciones y sus modificaciones; asimismo deberían celebrar contratos únicamente con proveedores registrados en el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal, prefiriendo a los que ofrecieran las mejores condiciones respecto a especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios, considerados en conjunto; concursos que celebrarían para la adjudicación en los casos y conforme a las bases que fijará la Secretaría. De igual manera verificarían el cumplimiento de los pedidos o contratos por parte de los proveedores y, en su caso, notificar a la Secretaría las cancelaciones de los mismos.

La documentación relativa a las adquisiciones, almacenes y prestación de servicios tendría que ser conservada por las dependencias y entidades por un período mínimo de 5 años, teniendo que mantener actualizado el control de sus existencias e inventarios, y debiéndose abstener de formalizar pedidos o contratos, si no hubiese saldo disponible en la partida correspondiente de su presupuesto, así como de contratar adquisiciones a precios superiores a los máximos registrados por la Secretaría de Comercio.

En su Capítulo segundo, De las Adquisiciones, señalaba que las dependencias realizarían las adquisiciones de conformidad con lo previsto en esta legislación, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables; y para la adquisición de bienes muebles de procedencia extranjera, ya

sean de importación directa o de compra en el país, se requeriría la previa autorización de la Secretaría de Comercio.

La documentación relativa a las adquisiciones tendría que ser remitida a la Secretaría, la cual podría exigir la restitución de lo pagado en exceso, la reposición de mercancías, el ajuste de precios o las correcciones necesarias, estableciendo además que los pedidos o contratos celebrados con proveedores no registrados en el padrón o cuyo registro no se encontrará vigente serían nulos de pleno derecho y no surtirían efecto legal alguno. En las adquisiciones se preferiría en igualdad de circunstancias a las dependencias, entidades, y las empresas ejidales gozarían de preferencia según lo establecía la Ley de la Reforma Agraria, y la Secretaría abstendría de la obligación de inscribirse a las personas que proveyeran artículos perecederos o adquisiciones urgentes.

En su Capítulo tercero, Del Arrendamiento de Bienes Muebles y de la Prestación de Servicios, sobre la primer modalidad señalaba que éste sería procedente siempre y cuando no fuera posible o conveniente su adquisición, y en cuanto a los servicios estos serían aquéllos que se relacionarán con bienes muebles respecto a instalación, reparación y mantenimiento, aclarando que los contratos sobre estas materias quedarían sujetos a la verificación y supervisión de la Secretaría de Comercio.

En el Capítulo cuarto, De los Almacenes, mencionaba que el control de los almacenes sobre las adquisiciones a que se refiere esta Ley quedaría sujeto a partir del momento en que estas se recibieran, control que comprendería como mínimo la recepción, registro e inventario, guarda y conservación, despacho, servicios complementarios y baja.

En el Capítulo quinto, Del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, establecía que el mismo tendría por objeto el registro de las personas físicas o morales que desearán enajenar mercancías, materias primas y bienes muebles, o bien arrendar o prestar servicios respecto de dichos bienes a las dependencias y entidades, describiendo los requisitos que debería cubrir cada proveedor para ser inscrito, el cual se resolvería en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de solicitud, registro que tendría vigencia desde su fecha de expedición y hasta que concluyera el año fiscal en que éste se efectuara; asimismo, contemplaba los casos de suspensión y cancelación del mismo en que pudieran incurrir los proveedores.

En el Capítulo sexto, De la Vigilancia, Sanciones y Recursos, se señalaba la obligación de las entidades de proporcionar a la Secretaría los informes, datos y

documentos que está requiriera dentro de un plazo no menor de tres ni mayor de treinta días hábiles, y que las infracciones a esta Ley serían sancionadas por la Secretaría de Comercio con multa hasta de \$500,000.00. Las resoluciones que dictará la Secretaría con fundamento en esta Ley y disposiciones derivadas de ella, podrían ser recurridas administrativamente dentro de un plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación, recurso que sería resuelto por el superior jerárquico inmediato, salvo que la hubiere dictado el titular de la Secretaría de Comercio, en cuyo caso le correspondería a éste resolverlo, interposición que suspendería la ejecución de la resolución recurrida.

*** LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 8 de febrero de 1985 por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual abrogaba la Ley anteriormente citada y derogaba todas las disposiciones que se opusieran a ella, misma que entraba en vigor al día siguiente al de su publicación y constaba de 5 títulos que contemplaban un total de 67 artículos.

En su Título primero, Disposiciones Generales, Capítulo único, señalaba que esta Ley era de orden público e interés social, y tenía por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos celebrarían las dependencias de la Administración Pública Federal; mencionando que el gasto de las adquisiciones se sujetaría a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal.

Las dependencias deberían abstenerse de formalizar pedidos o contratos sobre las materias motivo de esta Ley sino existiere presupuesto en la partida correspondiente, y los titulares serían responsables de la instrumentación de sistemas y procedimientos que se requirieran para la realización de los actos o contratos materia de esta Ley, ya que todas las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a fondos federales estarían sujetos a las disposiciones de la misma; y por lo que respecta a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de procedencia extranjera para ser utilizados en el país se regirían por este ordenamiento; asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contraloría y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contratarían asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado,

verificación de precios, pruebas de calidad y otras actividades vinculadas con esta norma.

En su Título segundo, De las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, Capítulo I, De la Planeación, Programación y Presupuestación, establecía que las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realizarán las dependencias se sujetarían a los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, a las previsiones contenidas en los programas anuales que las mismas dependencias elaborarán, a los objetivos y recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, debiendo elaborar las dependencias sus programas tomando en consideración las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones, los objetivos a corto y mediano plazo, y remitirlos a la dependencia coordinadora en la fecha que la misma los requiriera.

Las dependencias establecerían comités que coadyuvarían a la observancia y aplicación de la Ley, y la Secretaría de Programación y Presupuesto determinaría las que deberían instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento en función del volumen e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de procedencia extranjera.

En su Capítulo segundo, Del Padrón de Proveedores, señalaba que la Secretaría de Programación y Presupuesto llevaría el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal, el cual clasificaría a las personas inscritas de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y ubicación, registro que tendría una vigencia indefinida, y las dependencias únicamente podrían celebrar pedidos o contratos sobre las materias de ésta Ley con los proveedores registrados en él, personas que deberían comunicar con oportunidad a dicha Secretaría las modificaciones relativas a su capacidad o actividad. Describía la forma y requisitos para inscribirse en el mismo, y los casos en que la Secretaría podría cancelar y suspender dicho registro, las excepciones a proveedores de la inscripción del mismo, entre ellos las personas que proveyeran de artículos perecederos, a los campesinos, comuneros y grupos urbanos marginados.

En el Capítulo tercero, De los Pedidos o Contratos, establecía que estos se adjudicarían o llevarían a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presentarán proposiciones solventes en sobres cerrados que serían abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, quedando exceptuados de ello los pedidos o contratos a celebrarse con

determinada persona por ser el titular de la patente de los bienes o servicios.

Establecía los requisitos que deberían contener las convocatorias que podrían referirse a uno o varios contratos o pedidos, y que las bases de cada licitación deberían contener la descripción completa de los bienes o servicios, por lo que todo interesado que satisficiera los requisitos de ellas tendría derecho a presentar sus proposiciones, señalando a grandes rasgos la manera en que habría de celebrarse el acto de apertura de ofertas; de igual modo que para la compra de bienes de procedencia extranjera deberían recabar previamente la autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, misma que quedaría facultada para expedir disposiciones generales que orientarán a las dependencias a fin de obtener las mejores condiciones en cuanto a precios o importes de los bienes y servicios.

Los proveedores deberían garantizar la seriedad de las proposiciones, la correcta aplicación de los anticipos y el cumplimiento de los pedidos o contratos en favor de quién se otorgarán, ya sea de la Tesorería de la Federación, del Distrito Federal, de las entidades o de las Tesorerías de los Estados y Municipios, según con quién se celebrará el acto o contrato respectivo. Estipulaba que las convocantes emitirían un dictamen que serviría de base para emitir el fallo final de la licitación, el cual se adjudicaría a la persona que reuniera las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y si llegase a resultar que dos o más proposiciones satisficieran los requerimientos se adjudicaría a quién presentará la proposición solvente más baja, fallo que sería dado a conocer en el acto de apertura de ofertas, y el cual podría prorrogarse por treinta días hábiles a partir de la celebración de dicho acto.

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad podían fincar pedidos o contratos sin llevar a cabo licitaciones, por ejemplo, cuando se tratará de adquisiciones de bienes perecederos, cuando peligrará o se alterará el orden social o existieran trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes, y cuando se tratará de adquisiciones o servicios con grupos campesinos; para éstos casos se convocaría a personas que contarán con capacidad de respuesta inmediata y los recursos necesarios, procediendo el titular del comité correspondiente a enviar la justificación correspondiente a la Contraloría y a la Secretaría de Programación y Presupuesto en un plazo que no excediera de veinte días hábiles.

Mencionaba que en los presupuestos de egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal se especificarían los montos máximos para proceder a adjudicar un pedido o contrato por adjudicación directa, los montos y los casos en que debería adjudicarse habiendo convocado a cuando menos tres y a

ocho proveedores, así como de que los pedidos o contratos que debieran formalizarse como resultado de su adjudicación tendrían que suscribirse en un término no mayor de veinte días, perdiendo el proveedor ganador en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si por causas imputables a él la operación no se formalizará dentro de dicho término.

Los derechos y obligaciones que derivarán de los pedidos o contratos no podrían cederse parcial ni totalmente en favor de otra persona, especificándose de igual modo los casos en que las personas no podrían presentar propuestas ni celebrar contrato alguno sobre las materias de esta Ley.

Las dependencias deberían pagar el precio estipulado en el contrato o pedido al proveedor a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a partir de que fuera exigible la obligación, teniendo los proveedores el derecho de inconformarse por escrito ante la Contraloría dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del concurso que recurran, o al día hábil siguiente en los actos relativos a cualquier etapa o fase del mismo.

En su Título tercero, De la información y verificación, Capítulo único, establecía que las dependencias deberían remitir a la Contraloría en la forma y términos que estipulará la información relativa a los pedidos o contratos, y conservar cuando menos en un término no menor de cinco años la documentación que justificará las operaciones en forma ordenada y sistemática, facultando a la Contraloría para poder realizar visitas a sus instalaciones que celebrarán los actos relativos a esta Ley y solicitar a los servidores públicos dicha documentación.

En su Título cuarto, De las infracciones y sanciones señalaba que la Secretaría impondría sanciones (multas) a los proveedores por incumplimiento a las disposiciones de la Ley, de igual manera las impondría a los servidores públicos por infringir alguna disposición de la misma, responsabilidades que serían independientes del orden civil o penal que pudiera derivarse de la comisión de los hechos.

Por último en su Título Quinto, Del recurso, estipulaba que en contra de las resoluciones que dictarán la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Comercio y Fomento Industrial, el interesado podría interponer ante la que hubiere emitido el acto, el recurso de revocación dentro del término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación correspondiente, resolución a la misma que no excedería de treinta días hábiles. Esta Ley entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación se citan decretos que derogaron y reformaron disposiciones de esta Ley, siendo estos los siguientes:

***DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.**

Este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto con fecha lunes 30 de noviembre de 1987, el cual contenía 4 aspectos importantes. El primero de ellos adicionaba al artículo 26 de la Ley un tercer párrafo que en esencia señalaba que no se consideraría como financiamiento el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso deberían garantizarse conforme lo disponía la propia Ley.

El segundo de ellos reformaba el párrafo primero del artículo 27 donde se estipulaba que las convocatorias, que podrían referirse a uno o varios pedidos o contratos, se publicarían en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, en otro de la entidad federativa en donde fuera a ser utilizado el bien o prestado el servicio.

El tercer caso reformaba la fracción II del artículo 32, en donde establecía que la correcta aplicación de los anticipos que recibieran los proveedores, cuando éstos procedieran, deberían constituirse por la totalidad del monto del anticipo.

En el último de los casos, donde el artículo 37 señalaba que las dependencias podrían llevar a cabo pedidos o contratos sin llevar a cabo licitaciones, reformaba la fracción I, estableciendo que se aplicaría lo anterior cuando se tratará de bienes perecederos, granos, productos alimenticios y bienes usados, y que tratándose de estos últimos el precio de la adquisición no podría ser mayor al que se determinará mediante avalúo practicado por instituciones de banca y crédito. Este decreto derogaba la fracción II y adicionaba un párrafo a dicho artículo donde señalaba que el titular de la dependencia o el comité en un plazo que no excediera de veinte días hábiles a partir de la fecha de autorizada la operación, tendría que hacerlo del conocimiento de la Contraloría y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, acompañando la documentación que justificará la autorización. Este decreto entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*** DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.**

Este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha jueves 7 de enero de 1988 por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual reformaba los siguientes artículos: 1° fracciones I y II, 2° fracción IV, 5°, 6° primer párrafo, 15, 17, 30, 31, 34 quinto párrafo, 39 fracciones II y III, 50, 51 primer párrafo, 53, 54 fracción I, 58, 61, 66 y 67 fracciones VI, VII, VIII y se adicionaba el artículo 1° con un segundo párrafo, 5° con un segundo y tercer párrafos, 6° con un penúltimo párrafo, 15 con un segundo párrafo, 31 con un cuarto párrafo y 34 con los párrafos sexto y séptimo.

Entre lo más relevante de este decreto, destacaba la adición del último párrafo de la fracción II del artículo 1°, donde señalaba que las disposiciones de esta Ley regirían para los actos, pedidos y contratos que celebrarán las entidades paraestatales, para cuyo efecto los órganos de gobierno emitirían de conformidad a este mismo ordenamiento las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere dicha Ley, tomando en consideración las características, necesidades, objetivos y metas de las propias entidades.

La adición del penúltimo párrafo del artículo 6°, señalaba que los órganos de gobierno de las entidades de acuerdo a las disposiciones legales que les fueren aplicables, dictarían los lineamientos y políticas que habrían de observar los directores generales de las propias entidades, a fin de que adoptarán e instrumentarán las modalidades que éstos determinen.

La adición del último párrafo del artículo 34 establecía que las dependencias y entidades no adjudicarían el pedido o contrato cuando las posturas presentadas no fueren aceptables y procederían a expedir una nueva convocatoria.

La reforma sufrida por el artículo 53 estipulaba que las dependencias, entidades y la Contraloría, de oficio o en atención a las inconformidades presentadas por los proveedores realizarían las investigaciones correspondientes en un plazo que no excedería de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se iniciarán; asimismo, la reforma hecha al artículo 58 señalaba que los proveedores que incurrieran en infracciones graves podían ser sancionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto con la suspensión o cancelación de su registro en el

padrón de proveedores de la Administración Pública Federal. Decreto que entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*** DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.**

Este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha jueves 18 de julio de 1991 por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, reformando los artículos 29 párrafo primero, 33 fracciones I y II, 34 segundo párrafo, 46 párrafo primero y 58 primer párrafo de la Ley.

La reforma al artículo 29 citaba que todo interesado que satisficiera los requisitos de la convocatoria, las bases y especificaciones de la licitación tendrían derecho a presentar proposiciones, para lo cual las dependencias y entidades no podrían exigir requisitos adicionales a los previstos por la Ley y su reglamento.

Este decreto derogaba el capítulo II del título segundo denominado "Del Padrón de Proveedores" que comprendía los artículos 20 a 25, el último párrafo del 38, la fracción III del artículo 39 y el segundo párrafo del artículo 58 de la Ley de la materia. Decreto que entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*** LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.**

Esta Ley que actualmente rige en materia de adquisiciones y prestación de servicios, las cuales son las modalidades de este tema de tesis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el día jueves 30 de Diciembre de 1993, misma que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1994.

Dentro de las disposiciones que abroga esta Ley se encuentra la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985, y sus reformas del 30 de noviembre de 1987, 7 de enero de 1988 y 13 de julio de 1991; y derogaba todas las disposiciones que se opusieran a la presente Ley.

Esta Ley como lo señala su artículo 1º, Título primero, Disposiciones generales, es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, 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, que contraten:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

A este respecto es importante establecer que con el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁽²⁾", se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual ya no es considerado el entonces Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal, ni la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; este decreto entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

Asimismo, como lo señala el artículo 6º de la Ley, "solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Gobierno federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados."

(2) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 04 de Diciembre de 1997.

En este primer Título, se especifican y determinan cuáles son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que serán reguladas por esta Ley, la necesidad de sujetar el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal; otorgando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la de Comercio y Fomento Industrial la aplicación y vigilancia de la misma; señalando entre otras cosas que los titulares de las dependencias serán responsables de la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de dicha Ley, observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades; citando por último que en lo no previsto por esta Ley, serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En su Título Segundo, De la Planeación, Programación y Presupuestación; señala que las dependencias deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales y regionales que correspondan y a los objetivos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal; establece lo relativo a la elaboración de los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias, así como las facultades y funciones de los comités de adquisiciones de las mismas.

En su Título Tercero, De los Procedimientos y los Contratos, en su primer capítulo establece los diferentes procedimientos de adquisiciones, entre ellos la regla general que es la licitación pública y sus excepciones, los requisitos que deberán contener las convocatorias y bases de licitación, la forma de presentación de las ofertas por parte de los distintos proveedores, las garantías que se otorgan en favor de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como los casos en que no se podrán aceptar propuestas por algunos supuestos especiales en que se encuentren ciertos proveedores; en su capítulo segundo establece el procedimiento para el desarrollo de una licitación pública y la manera en que deberá otorgarse a un proveedor un pedido o contrato por haber cumplido el mismo con lo establecido en bases y garantizar satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas; su capítulo tercero corresponde a la obra pública la cual no es materia del presente trabajo, pero en la cual describe el procedimiento para realizar una obra pública, ya sea por contrato o por administración directa; y en su cuarto y último capítulo cita las excepciones a la

licitación pública que son los procedimientos de invitación restringida, cuando se celebran éstos y la forma en que se desarrollarán.

En su Título cuarto, De la Información y Verificación, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, podrán realizar las visitas e inspecciones que estimen pertinentes a las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, y señala el lapso durante el cual las mismas deberán tener en resguardo la información derivada de los diferentes procedimientos de adquisiciones.

En su Título quinto, De las infracciones y sanciones se estipulan las diferentes multas y sanciones que se impondrán a los proveedores por incumplimiento en lo establecido por la presente Ley, así como las sanciones o multas que correspondan a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de ésta Ley.

Por último en su Título sexto, De las Inconformidades y el Recurso, en su primer capítulo informa el término que tendrá un proveedor para poder inconformarse en contra de actos de las diferentes dependencias, así como la manera de presentación de la misma y las consecuencias que podrán surgir con motivo de la resolución de la misma; y en su capítulo segundo cita lo referente al recurso de revocación en contra de la resolución dictada por la Contraloría con motivo de una inconformidad.

El estudio más a fondo sobre dicha Ley se irá analizando conforme al desarrollo de todos y cada uno de los puntos materia de la presente tesis.

*** LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Esta Ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de Septiembre de 1998, entrando en vigor a partir del día siguiente; la cual según su Título Primero, Capítulo único, Disposiciones Generales, tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que adquiera el Gobierno del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados y entidades, siendo importante destacar lo establecido en su artículo 4º, que a la letra dice: “ Las Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles con cargo total o parcial a fondos federales o recursos procedentes de créditos externos, conforme a los convenios que celebren entre el

Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas”.

Esta Ley encuentra su base en el propio artículo 134 Constitucional, ya citado al inicio de este trabajo de tesis, y su expedición fue basada en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 122 Constitucional⁽³⁾ en su apartado “C”, base segunda, fracción II. “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes”: inciso b) “Promulgar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

La Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal con base en este propio precepto Constitucional en su apartado “C”, base primera, fracción V que señala: “La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades; inciso j) “Legislar en materia de...adquisiciones”, y con apego a lo establecido por el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁽⁴⁾ que a la letra dice: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”; por lo tanto y de igual modo a adecuado en cierta manera el texto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas al ámbito local, a fin de garantizar al Gobierno del Distrito Federal una buena administración de los recursos económicos de que disponga a través de su presupuesto de egresos del ejercicio que corresponda, y a través de procedimientos legales, imparciales, eficaces y eficientes que garanticen las mejores condiciones de calidad, financiamiento, oportunidad y precio.

(3) Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Agosto de 1996. Secretaría de Gobernación.

(4) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994.

Asimismo, en el propio título primero establece que el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones del presupuesto de egresos del Distrito Federal, así como a lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables, quedando facultadas para la interpretación de la Ley para efectos administrativos, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo económico y la Oficialía Mayor, ésta última que dictará las disposiciones administrativas necesarias para el adecuado cumplimiento de la Ley.

En su Título segundo, De la Planeación, Programación y Presupuestación, Capítulo único, señala que la planeación de las adquisiciones debiera sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y demás programas; asimismo establece la manera en que las Dependencias del Gobierno del Distrito Federal formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En su Título tercero, De los procedimientos de adquisición, Capítulo I, Del Comité de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios, describe las facultades que corresponderán a ellos en las materias a que se refiere la presente Ley; conteniendo en su Capítulo segundo las atribuciones del consejo consultivo de abastecimiento.

En su Capítulo tercero, De la licitación pública, establece que las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios a que se refiere esta Ley se llevarán a cabo, por regla general mediante licitaciones públicas, no pudiendo convocar, adjudicar o llevar a cabo alguna operación cuando no se cuente con los recursos disponibles, dentro de su presupuesto aprobado en la partida correspondiente; describe los casos en que se trata de una licitación pública nacional o una internacional, reduciendo en contraposición a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas el grado de integración nacional en una licitación pública de este carácter, de un 50% a un 40%, y en el caso de llevar a cabo un procedimiento internacional, los bienes o servicios deberán contar con un contenido de integración nacional mínimo del 35%, el que será determinado tomando en cuenta el costo neto de manufactura del bien que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros, situación que desde luego pretende impulsar en forma preferente a las empresas nacionales constituidas legalmente.

Detalla los requisitos que deberán contener las convocatorias, mismas que se publicarán simultáneamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, los cuales al igual que los requisitos que deberán contener

las bases de licitación, básicamente son los mismos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los cuales analizaremos más adelante; asimismo señala que estas últimas se pondrán a disposición de los interesados para su consulta y venta a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días hábiles previos al primer acto de aclaración de las bases, término desde luego diferente al de la Ley de ámbito Federal, ya que la venta de éstas las señala a partir del día de su publicación y hasta siete días naturales previos al acto de apertura de proposiciones. Respecto a las modificaciones a las propias bases, la presente Ley señala que no se podrán modificar la convocatoria y bases de licitación, salvo por causas de fuerza mayor y con previa autorización del comité, no señalando término a este acto de las convocantes, ya que tratándose de las convocatorias se harán del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, y en el caso de las bases mediante comunicación por escrito a los participantes con acuse de recibo así como un aviso a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal y del Diario Oficial de la Federación, lo anterior toda vez que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece que estas se podrán modificar cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, este último día en que se celebra la junta aclaratoria de bases para cumplir con los términos de venta de bases y modificación a las mismas.

Al igual que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece los supuestos en que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno con determinadas personas físicas o morales; así como el caso en que se otorguen anticipos, estos no deberán ser mayores al 50% del valor del contrato.

Un punto importante de citar es que la entrega de propuestas se hará mediante tres sobres cerrados que contendrán por separado, la documentación administrativa y legal, la oferta técnica y la oferta económica, siendo que, como se verá más adelante en el ámbito federal, esta primera documentación puede presentarse dentro o fuera del sobre que contiene la oferta técnica, ello a elección del participante.

Con relación a su Capítulo IV, Del procedimiento de contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, en este se establecen los plazos en que los participantes llevarán a cabo un procedimiento de licitación pública, los cuales computa en días hábiles a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial del Distrito Federal, siendo para la venta de bases 8 días, 10 para la sesión de aclaración de bases, 12 para la primera etapa del acto de presentación y apertura de proposiciones, 14 para la

segunda, 15 para la emisión del fallo y 17 para su publicación a través de los mismos medios utilizados para su publicación. Término de venta de bases de ocho días y 10 para la sesión de aclaración de bases que no concuerdan con el establecido en su artículo 33 de dicha Ley que a la letra dice: " Las bases que emitan las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades para las Licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados para consulta y venta a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días hábiles previos al primer acto de aclaración de las bases..."

Otro tema importante de mencionar, es al que se refiere el párrafo primero del artículo 46 que a la letra dice: "En la fecha en que se proceda a la apertura de los sobres que contienen los documentos legales y administrativos, así como las propuestas técnica y económica, se efectuará la revisión de la documentación ante Notario o Corredor Público, ante los representantes de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades y ante los participantes que hubiesen presentado propuestas, procediéndose a descalificar a los licitantes que no hubiesen cumplido con alguno de los requisitos señalados en las bases."

Por lo que como se desprende de este párrafo, se efectuará un gasto más por parte de las convocantes, ya que tendrán que contratar un Notario o Corredor público para que este de fe de las dos etapas de presentación y apertura de proposiciones, no obstante que garantizará un procedimiento más eficaz y transparente en la adjudicación de contratos y un menor número de inconformidades por parte de las personas físicas o morales participantes, siendo importante señalar que el desarrollo del procedimiento y las evaluaciones correspondientes, desde su comienzo hasta el fallo final será única y exclusivamente responsabilidad de la convocante.

Por lo que hace a dicho desarrollo del procedimiento y la manera de evaluación y adjudicación de las propuestas, estos son los mismos que los señalados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Su Capítulo V, De las excepciones a la licitación pública, las cuales señala se trata de la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa, mismos supuestos que maneja la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; asimismo, lo relativo a que estas operaciones que se realicen ajustadas a los montos de actuación establecidos para cada ejercicio en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, no deberán exceder del 20% del presupuesto autorizado para cada ejercicio, y el otro 80% ejercerse a través de licitaciones públicas o sus excepciones no ajustadas a los montos de actuación.

Es importante señalar que para los procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres proveedores no será necesario que la revisión de las propuestas se realice en presencia de un Notario o Corredor público.

En su Capítulo VI, Del otorgamiento de los contratos, con relación al término para la formalización de estos, varía de 20 días que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a 15 días a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo, de igual modo cuando por las características del bien o servicio se pretenda adjudicar un contrato a través de la figura de abastecimiento simultáneo, el porcentaje diferencial que se considerara para determinar los proveedores susceptibles de adjudicación no podrá ser superior al 10% respecto de la propuesta solvente más baja, y que se deberá conceder preferentemente un 60% a la primera propuesta y un 40% a la segunda, según las fuentes de abastecimiento requeridas. A este respecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas un 5% diferencial en precio, no señalando los porcentajes que se preferirán, pero dejándolo en facultad de la convocante conforme a sus propias necesidades.

Otra diferencia con relación a la Ley Federal, es que no señala como ésta un término fijo para el pago de los bienes o servicios que en esta es de veinte días naturales a partir de ser exigible la obligación a cargo de la dependencia, estableciendo que deberán cubrirlo en las fechas pactadas en los contratos.

Asimismo, en sentido concordante establece que las dependencias podrán optar bajo su responsabilidad por incrementar en la cantidad de bienes o servicios solicitados, siempre y cuando no rebase el 15% de los conceptos adjudicados originalmente, y se cuente con saldo disponible en la partida respectiva; de igual manera señala que las dependencias deberán pactar penas convencionales por atraso en las entregas.

Un aspecto importante de citar es el establecido por el artículo 67 de esta Ley, que dispone: "Cualquier modificación a los contratos deberá constar por escrito. Por parte de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades; los instrumentos legales respectivos serán suscritos una vez que hayan sido sancionados y validados por la Contraloría."

A este respecto consideramos se invaden facultades que propiamente no competen a un órgano de control como este, ya que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal⁽⁵⁾ en su artículo 22 señala que: "Corresponde a la

(5) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de Septiembre de 1995.

Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos: fracción VI. Revisar y sancionar los contratos, convenios, concesiones, permisos, autorizaciones, de los que deriven derechos y obligaciones para el Distrito Federal, con excepción de los de materia fiscal."

En su Capítulo VII, De las garantías, describe que las garantías de sostenimiento de las proposiciones deberán constituirse por un 10% del monto de su oferta económica, y de un 15% para garantizar el cumplimiento del contrato, porcentajes desde luego más altos con relación a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que son de un 5 y 10% respectivamente.

En su Título cuarto, De la información y verificación, otorga a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a la Contraloría General y a la Oficialía Mayor, facultades para verificar en cualquier tiempo que los procedimientos a que refiere la Ley se realicen ajustados a la misma y a otras disposiciones aplicables.

En su Título quinto, De las infracciones y sanciones, establece que las sanciones que se impongan a los servidores públicos por infringir alguna disposición, serán conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; asimismo, la Contraloría impondrá sanciones a los proveedores que se encuentren en algún supuesto en que no puedan presentar propuestas o celebrar contrato alguno, así como la imposición de multas por infringir alguna disposición de la Ley o las que se dicten con base en ella; responsabilidades independientes del orden civil o penal que corresponda.

Por último en su Título sexto, De las inconformidades, señala que en materia de este recurso será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual establece que el término para su interposición será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra, debiendo interponerse esta ante el superior jerárquico de la convocante.

*** DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Este decreto fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 24 de Diciembre de 1998, entrando en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

Dentro de los aspectos más relevantes de este decreto destaca la reforma al artículo 30 en su fracción I, y el segundo párrafo de la fracción II. La reforma a la fracción I es referente al grado de contenido de integración de los bienes o servicios para llevar a cabo un procedimiento de licitación pública nacional, el cual pasa de una 40 a un 50%, mismo porcentaje que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Respecto al párrafo segundo de la fracción II, es en cuánto al porcentaje a cubrir para llevar a cabo un procedimiento de licitación pública internacional, reforma que ya no exige el 35% de contenido de integración nacional, sino que se procurará que cuenten con este, y será la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal quién determinara los criterios para la disminución u omisión del porcentaje.

La reforma a la fracción 33 párrafo primero, establece que las bases de licitación se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria respectiva, lo anterior con la finalidad de no contraponerse al término relativo a la modificación a las mismas.

Con relación a su fracción VII, cambia el porcentaje diferencial en precio que se considerara, para poder llevar a cabo la adjudicación mediante la figura de abastecimiento simultaneo, porcentaje que pasa del 10 al 5% respecto de la proposición solvente más baja, porcentaje igual manera al establecido por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Asimismo, se reforma la fracción X, que señalaba que las bases contendrán las penas convencionales por atraso en las entregas, y con la reforma se establecerán las mismas, no sólo por atraso, sino por incumplimiento en las condiciones contratadas.

Otra reforma es la que establece el artículo 37 en sus fracciones I y II, que disponen que se podrán efectuar modificaciones a la convocatoria y bases de licitación que no impliquen sustitución o variación sustancial de lo requerido originalmente, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la presentación y apertura de propuestas; tratándose de la convocatoria se harán del conocimiento a través de los mismos medios utilizados para su publicación y en el caso de las bases se notificarán mediante escrito a todos los participantes con acuse de recibo. De igual manera se adiciona un último párrafo a este artículo que estipula que esta comunicación escrita no será necesaria si las modificaciones derivan de las juntas de aclaración de bases y se entrega copia a los participantes que las hayan adquirido las bases.

La reforma a los plazos para llevar a cabo un procedimiento de licitación pública, ya sea nacional o internacional que establece el artículo 43 de la Ley en cita. Estos plazos que se computan en días hábiles y a partir de la convocatoria, para un procedimiento de carácter nacional serán los siguientes: 5 para la consulta y venta de

bases, 1 día para la sesión de aclaración de bases, 5 días para el acto de presentación de propuestas, revisión de documentación administrativa y legal y apertura de ofertas técnicas, 5 para la apertura de ofertas económicas, 5 para la emisión del fallo y 15 para la publicación del mismo. En el caso de un procedimiento internacional serán los mismos plazos a excepción de la consulta y venta que será de diez días. Con relación a la reducción de plazo para el acto de presentación de propuestas y apertura de ofertas técnicas tendrá que ser autorizada por el comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente, el cual no podrá ser inferior a 3 días hábiles, plazo que se computará a partir de la última junta aclaratoria de bases en caso de haberse realizado varias; señalando que los demás plazos se podrán reducir sin autorización alguna.

La reforma al artículo 46 resulta relevante, ya que la apertura de los sobres y la revisión de la documentación, ya no se efectuara en presencia del notario o corredor público, sino ante el representante de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

Otra reforma es la efectuada al párrafo segundo del artículo 58, la cual en sentido concordante a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece que el porcentaje diferencial que se considerara, cuando se pretenda adjudicar el pedido o contrato a través de la figura de abastecimiento simultaneo, será de un 5%, primera postura a la cual se le deberá conceder siempre un mayor porcentaje de adjudicación.

La reforma al artículo 65, en relación al incremento del 15% de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente, amplía el término para llevarlo a cabo de 6 a 9 meses posteriores a la firma del pedido o contrato, la cual se considera conveniente, en virtud de que en la mayoría de los contratos su vigencia es anual, lo cual da pauta a tener un mayor tiempo para llevarlo a cabo y evitar en cierto momento solicitar una prórroga al comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de una adjudicación directa.

La reforma al artículo 67 de la Ley, omite el que la Contraloría valide y sanciones contratos, lo cual consideramos es correcto, ya que esta facultad es propia de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal.

En relación a los porcentajes de las garantías de sostenimiento de las proposiciones y de cumplimiento del contrato, la reforma al artículo 73 establece que estas se constituirán por un 5 y 10% respectivamente, porcentaje igual al señalado por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Por último, la reforma al artículo 88 establece que el recurso de inconformidad se tramitará y resolverá por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, y no por el superior jerárquico, situación que es acertada, ya que se trata del órgano de control de esta jurisdicción.

1.2 REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

Primeramente señalaremos que: “el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo”.⁽⁶⁾

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1990, mismo que entró en vigor a partir del día siguiente, el cual actualmente tiene una aplicación transitoria en lo que no se oponga a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ya que el mismo no ha sido abrogado ni derogado aún, en virtud de no haberse expedido todavía el reglamento de dicha Ley.

Este reglamento conforme a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, tiene como objetivo simplificar los trámites en el ejercicio del gasto autorizado a fin de que los presupuestos tengan aplicación ágil y oportuna.

En su Capítulo primero, Disposiciones generales, señala que cuando se refiera a bienes muebles serán aquéllos que define el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; también detalla los servicios relacionados con bienes muebles, tales como reparación, mantenimiento, limpieza de oficinas, mobiliario, equipo, etc., y las materias sobre las cuales los órganos de gobierno podrán emitir las políticas, bases y lineamientos correspondientes, dentro de las que destacan: los procedimientos de licitación pública, los criterios para adjudicar los pedidos o contratos, evaluación de las propuestas, bases y porcentajes de las garantías, etc.

En su Capítulo segundo, De la programación y presupuestación, detalla los pasos y criterios a los que se deben sujetar y tomar en cuenta las dependencias y entidades

(6) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 32ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1993. Pág. 104.

para la planeación y presupuestación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, y se precisan las funciones de los comités de adquisiciones y las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento.

En su Capítulo tercero, se omiten comentarios toda vez que las reformas publicadas a la Ley en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1991, estudiadas en el tema anterior, derogan este capítulo correspondiente al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

Su Capítulo cuarto, De los pedidos y contratos, en éste establece la diferencia entre una licitación pública nacional y una internacional, previene que las bases o pliego de condiciones que emitan las diferentes dependencias y entidades deberán contener como mínimo las condiciones específicas establecidas en las XIII fracciones de su artículo 17; describe el desarrollo de los distintos procedimientos materia de la Ley, así como algunos aspectos de gran importancia en estos como cuando se procede declarar desierta una licitación, los anticipos que se podrán otorgar, condiciones de pago, penas convencionales, etc.

Por último su Capítulo quinto, De la información y verificación, establece que las dependencias que celebren actos relativos a dichas materias, deberán remitir a la Contraloría copia de las convocatorias y bases de licitación, dentro de los tres días siguientes al de su publicación o distribución; asimismo, señala el término dentro del cual podrán inconformarse los proveedores en contra de actos de una dependencia o entidad, que era de diez días naturales contados a partir del día siguiente a su emisión.

Ahora bien, los reglamentos son disposiciones que dicta el Ejecutivo y que desde luego su objeto es facilitar la aplicación de una Ley, en el caso que nos ocupa, actualmente la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente no cuenta con reglamento propio que facilite su aplicación, según el tercero transitorio de la misma, que a la letra dice: "Los reglamentos de las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se opongan a la presente Ley...".

En virtud de lo cual, consideramos necesario, que en un futuro próximo se expida el reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el cual se encargue de facilitar su correcta aplicación, puesto que muchas disposiciones del reglamento materia de este tema, ya no son aplicables a la legislación actual, por lo que prácticamente casi ya no es considerado para fundamentar alguna situación que se presente en relación con esta materia.

Derivado de ello, es que constantemente se han publicado en el Diario Oficial de la Federación por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo algunos lineamientos, acuerdos u oficios - circulares que se expiden con el fin de coadyuvar al cumplimiento de la Ley de la materia.

No obstante lo anterior, conforme se vayan analizando los distintos temas materia de la presente tesis se observará que existen disposiciones semejantes y la aplicación de algunos supuestos establecidos en él, pero que, desde luego no pueden estar por encima de lo establecido por la Ley actual y aplicarlas cuando se estime conveniente.

1.3 MARCO NORMATIVO.

1.3.1 PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

El programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios es el proyecto de los recursos y metas a alcanzar por cada unidad administrativa para satisfacer sus necesidades y funciones sustantivas encomendadas dentro de la Administración Pública en cada ejercicio, los cuales deberán presentarse de acuerdo a la normatividad vigente, y a las necesidades reales de cada dependencia.

En los programas se deberán considerar principalmente los bienes o servicios que se adquirirán con la calendarización presupuestal que sea asignada a cada dependencia o entidad de la Administración Pública. Ejercicio y control del gasto público que se realizará conforme las disposiciones y erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal, así como el proyecto de Presupuesto antes mencionado para someterlo a la consideración del Presidente de la República.

El programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios tiene como fundamento legal el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 18.- Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sus respectivos presupuestos, considerando:

- I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; los objetivos y metas a corto y mediano plazo;
- II. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;
- III. Las unidades responsables de su instrumentación;
- IV. Sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquéllos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- V. La existencia de cantidad suficiente de los bienes; en su caso, las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las que servirán de referencia para exigir la misma especificación técnica a los bienes de procedencia extranjera; los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes;
- VI. En su caso, los planos, proyectos, especificaciones y programas de ejecución;
- VII. Los requerimientos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles a su cargo, y
- VIII. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios."

En relación con lo anterior el artículo 22 de la Ley de la materia establece: " Las entidades que sean apoyadas presupuestalmente o que reciban transferencias de recursos federales, remitirán sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, a la dependencia coordinadora de Sector en la fecha que ésta señale.

Las dependencias coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades que no se encuentren agrupadas en sector alguno, enviarán a la Secretaría los programas y presupuestos mencionados en la fecha que ésta determine, para su examen, aprobación e inclusión, en lo conducente, en el proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente."

A este respecto el Artículo 23 de la Ley de la materia establece: "Las dependencias y entidades, a más tardar el 31 de marzo de cada año, pondrán a disposición de los interesados, por escrito sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y

servicios, así como de obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo.

El documento que contenga los programas será de carácter informativo; no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

Las dependencias y entidades remitirán sus programas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quién, también para efectos informativos, podrá llevar a cabo la integración correspondiente."

El programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá estar requisitado conforme a lo dispuesto por el clasificador por objeto del gasto, que es la guía general para su formateado, este lo podemos definir como el agrupamiento ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal requieren para desarrollar sus acciones y en general, de las erogaciones que realizan, atendiendo el fin que los destinen.

Su papel consiste en proporcionar una adecuada descripción de los renglones de gasto, para su adecuada identificación a través de los elementos que la conforman: capítulo, concepto y partida.

Los capítulos constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes o servicios que el Estado necesita para la consecución de sus objetivos y metas, los conceptos constituyen subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes o servicios contemplados en cada capítulo, y las partidas constituyen expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere o del gasto que se realiza; su primer capítulo el 2000 "Materiales y Suministros" agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; su capítulo 3000 "Servicios Generales", en este agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el buen funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se contraten a particulares o instituciones del propio sector público. El capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles" agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal requieran para el buen desempeño de sus funciones, los cuales son denominados

bienes restringidos y que para su adquisición hay que someterlos a determinado procedimiento, por tratarse de bienes de inversión; por último el capítulo 6000 "Obra Pública" que se destina a las dependencias y entidades que requieran licitar la construcción, remodelación, etc., de inmuebles para su mejor funcionamiento.

Asimismo, los bienes y servicios contemplados en el capítulo 2000, 3000 y 5000, deberán estar identificados conforme al catálogo de adquisiciones, bienes muebles y servicios (CABMS), que es donde se asigna una clave para cada uno de ellos, para efectos de los almacenes e inventarios.

1.3.2 MONTOS DE ACTUACION

Los montos de actuación, para llevar a cabo los procedimientos legales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, para cada operación que observarán los comités y subcomités de las dependencias de la Administración Pública Federal, se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Estos montos de actuación, únicamente operarán para efectos de los procedimientos de invitación restringida (a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa), que se realicen al amparo del artículo 82 de la Ley de la materia, y que serán analizados en los capítulos siguientes; ello en virtud de que para los procedimientos de licitación pública y sus excepciones no son aplicables dichos montos, en virtud de ser la primera la regla general en la materia. Lo anterior se especificará más a fondo en el estudio de los procedimientos de invitación restringida, para su mayor entendimiento.

1.3.3 ACUERDOS, OFICIOS-CIRCULARES, MANUALES.

Es importante mencionar en este tema que con frecuencia la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emite lineamientos, acuerdos u oficio-circulares, mismos que deben ser observados y aplicados por las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estos lineamientos, acuerdos u oficio-circulares que publica esta Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, están directamente relacionados con el artículo 134 Constitucional, con las diversas disposiciones que se invocan de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones aplicables, y el

incumplimiento de los mismos da lugar a que la Secretaría y los órganos de control procedan en los términos de los ordenamientos en cita y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fincar responsabilidades e imponer sanciones que a cada caso corresponda, asimismo si se cometiese con ello un delito se procederá en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como el fincamiento de responsabilidades para resarcir a la propia Hacienda Pública Federal.

Dentro de los acuerdos, lineamientos y oficios - circulares más relevantes y de los cuales su observancia debe ser inmediata por regular los procedimientos materia de la Ley vigente, y que se encuentran en vigor son los siguientes:

*** ACUERDO QUE ESTABLECE LAS BASES DE INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES Y DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE ABASTECIMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

El presente acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de Mayo de 1990, el cual fue emitido para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, vigente en ese tiempo, mismo que entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación, en el cual como su propio nombre se indica señala como se integrarán y funcionarán los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que son los órganos que tendrán por objeto determinar las acciones conducentes para la optimización de los recursos destinados a estos rubros y coadyuvar al cumplimiento de las metas establecidas por la propia Ley. De igual manera establece cuando se integrarán las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento en razón del volumen e importancia de las adquisiciones y servicios de procedencia extranjera.

Ahora bien, nosotros consideramos que dada la naturaleza de los comités y comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, como órganos de control de esta materia, lo relacionado a ellos será analizado en los siguientes capítulos y más específicamente en lo relacionado a los órganos internos y externos de control.

*** LINEAMIENTOS PARA EL OPORTUNO Y ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, PRESTACION DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ESTAS.**

Estos lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el día viernes 15 de marzo de 1996; los cuales son derivados de que las atribuciones de vigilancia competen a esta Secretaría, la cual ha observado un número considerable de inconformidades que se originan por imprecisiones u omisiones en la elaboración y contenido de las bases para las licitaciones o bien, en su aplicación. Asimismo, dichas imprecisiones según la Secretaría también se observan en los actos de presentación y apertura de proposiciones; en la evaluación de propuestas técnicas y económicas, ya sea para la descalificación o emisión del fallo e igualmente por la inexacta aplicación de las disposiciones que regulan el libre acceso e igualdad de oportunidades entre los concursantes.

Por lo que ésta Secretaría, previa consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio y Fomento Industrial, determinaron que es preciso que se adoptarán las medidas preventivas tendientes a garantizar que los recursos económicos del Estado que se eroguen en las materias de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se destinen a los fines a que están afectos, en las mejores condiciones para el Estado y con la transparencia y honradez que exige el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, muchos de los aspectos que establece este acuerdo son considerados en este trabajo de tesis dentro del desarrollo de sus capítulos como se verá más adelante, no obstante ello cabe destacar de entre los aspectos más relevantes que señala este acuerdo se encuentra el numeral 1.3, que establece: "La publicación de las convocatorias de las licitaciones públicas deberá efectuarse atendiendo a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, esto es, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y simultáneamente en un diario de la Entidad Federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra.

Cuando los supuestos a que se refiere la última parte del párrafo anterior se requieran en el Distrito Federal, la convocatoria será publicada exclusivamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

En la hipótesis de que las convocatorias se refieran a requerimientos consolidados que abarquen tres o más Entidades Federativas aquéllas se publicarán únicamente en la sección especializada del Diario Oficial referido y en un diario de circulación nacional.

En las convocatorias de las licitaciones públicas en que se haya autorizado una reducción en el plazo para la presentación y apertura de proposiciones, deberá indicarse quién autorizó dicha reducción y la fecha en que ésta se otorgó.

Cuando en los términos del párrafo cuarto del artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se pretenda pactar cláusula arbitral en los contratos respectivos, deberá recabarse, previamente a la publicación de la convocatoria de que se trate, la autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la que recabará la opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio y Fomento Industrial".

Con respecto al segundo párrafo de este numeral, como se observó anteriormente al tratar lo relativo a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán publicar las convocatorias simultáneamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el referido numeral resulta inaplicable ya para el Distrito Federal.

Otro aspecto importante de citar es el que contempla el numeral 1.6, el cual señala: "La formulación de las bases de la licitación se rige por el artículo 33 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Los requisitos y condiciones de éstas serán iguales para todos los participantes, a efecto de propiciar mayor competencia y transparencia entre ellos, particularmente en lo relativo a tiempo y lugar de entrega, plazo para la ejecución de trabajos, así como en la forma de pago, como lo establece el antepenúltimo de la disposición en cita. A este respecto las áreas que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen la función de preparar y conducir las diversas etapas de la licitación deberán de inmediato proceder a la revisión de las disposiciones que rigen estos actos, con el objeto de eliminar de dichos documentos requisitos que no sean esenciales en las proposiciones, tales como la utilización de sobres de colores en que se contengan las ofertas, protección de datos con cinta adhesiva transparente, presentación de ofertas engargoladas o encuademadas, varias copias de las propuestas, y en general cualquier requisito cuyo propósito no sea esencial para el objeto de las bases.

Cabe señalar que de ser indispensable solicitar tales requisitos por la naturaleza de los bienes a licitar, deberá precisarse exactamente en las bases que si bien para efectos de descalificación no es indispensable su cumplimiento, si lo es para la mejor conducción del procedimiento de que se trata".

Por lo que con este numeral se pretende que las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública, eliminen requisitos que no son indispensables ni influyen para el desarrollo y adjudicación del contrato respectivo, puesto que no varía la naturaleza y esencia de ser del procedimiento.

El numeral 1.7 que también es importante citar establece: "Las convocantes no podrán establecer en las bases de las licitaciones la previsión relativa a "reservarse el derecho" de descalificar o no a los concursantes, ya que es causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de las bases, excepto los indicados como optativos y por lo tanto, la descalificación no es un acto discrecional de la convocante, sino que se trata de un acto regulado por los artículos 33 fracción III, 45 y 58 de la Ley de la materia."

Este numeral es bastante claro, ya que como el mismo lo describe las dependencias no podrán reservarse el derecho de descalificar a un proveedor ya que el mismo deberá ser descalificado en la etapa donde incumpla con alguno de los requisitos de las bases de licitación.

Un numeral más que merece señalarse es el 1.8 mismo que menciona lo siguiente: "No es admisible establecer como requisito para participar en las licitaciones, que la persona que asista a entregar la propuesta cuente con poderes de representación de la empresa en cuyo nombre presente aquélla. En este caso, será suficiente contar con una carta poder simple e identificación, toda vez que la persona que suscriba la propuesta en la licitación es la que debe contar con los documentos notariales que lo acrediten como apoderado o administrador de la empresa con las facultades legales expresas para comprometerse y contratar en nombre y representación de la misma".

Este numeral al igual que el anterior, en el sentido literal del mismo es entendible que para efecto de que en muchas ocasiones el representante legal de una empresa no pueda asistir a un evento, con este numeral da la pauta a efecto de que asistan a los eventos cualquier persona con carta poder simple emitida en su favor y para los efectos que correspondan, siempre y cuando la misma sea firmada por dicho representante legal, así como presentar original y copia de una identificación oficial.

Las principales disposiciones que contemplan estos lineamientos aplicables en esta materia sobre los procedimientos a que se refiere la Ley de la materia, son considerados en el desarrollo de los capítulos siguientes de este trabajo de tesis, mismos que en virtud de su gran apoyo a la Ley, deben ser considerados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

*** OFICIO-CIRCULAR POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA QUE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACION PUBLICA E INVITACION RESTRINGIDA Y EN LO RELACIONADO CON LA EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES, OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, SE OBSERVE ESTRICTAMENTE LO DISPUESTO POR LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.**

Estos lineamientos y criterios fueron publicados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 2 de octubre de 1996, la cual oyendo la opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la de Comercio y Fomento Industrial, instruyó diversas medidas, cuyo propósito fue coadyuvar al debido cumplimiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y facilitar en la práctica su aplicación.

Tal y como lo establecen los propios lineamientos se tuvo la finalidad de orientar a los servidores públicos responsables de aplicar la Ley en la conducción de los procesos, tanto de licitación pública como de invitación restringida a actuar con eficacia, eficiencia, transparencia y honradez en la adjudicación de los actos y contratos que en ese contexto realicen o celebren las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Los temas relacionados con este oficio-circular serán considerados durante el análisis de este trabajo en sus siguientes capítulos, sólo cabría establecer que dentro de lo más relevante del mismo es lo aplicable a la invitación restringida a cuando menos tres proveedores, por lo que es importante su aplicación en esta excepción a la licitación pública, la cual es materia del capítulo III de este trabajo de tesis.

* ACUERDO QUE ESTABLECE LA INFORMACION RELATIVA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACION PUBLICA QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DEBERAN REMITIR A LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO POR TRANSMISION ELECTRONICA O EN MEDIO MAGNETICO, ASI COMO LA DOCUMENTACION QUE LAS MISMAS PODRAN REQUERIR A LOS PROVEEDORES PARA QUE ESTOS ACREDITEN SU PERSONALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACION PUBLICA.

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 11 de abril de 1997 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismo que entró en vigor al día siguiente al de su publicación, derogando todas las disposiciones que se opusieran al presente acuerdo.

Este acuerdo es lo más nuevo en la materia, por lo que ésta Secretaría tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y considerando que es necesario modernizar los procedimientos de las contrataciones gubernamentales para que el gobierno federal pueda disponer de los bienes y servicios a menor costo y con la oportunidad necesaria, ha implantado un sistema electrónico denominado COMPRANET (Sistema electrónico de contrataciones gubernamentales de la Contraloría), donde se genera toda la información derivada de las licitaciones públicas, de igual manera con el mismo se eliminarán requisitos y documentación que resultan inadecuados para el correcto desarrollo y control de los procedimientos licitatorios en mención.

Ahora bien las nuevas disposiciones de este acuerdo se irán desglosando dentro del estudio y análisis de este trabajo de investigación, no obstante ello hablaremos un poco más acerca de este nuevo sistema de compras por este sistema electrónico.

Cabe señalar antes que todo, que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro de las facultades que le otorga la Ley de la materia es el de vigilar la estricta observancia y aplicación de la misma y de las disposiciones vigentes en la materia, pero ello únicamente se daba cuando existía alguna inconformidad por algún proveedor ante la misma Secretaría en contra de actos u omisiones por parte de las dependencias y entidades convocantes.

Con la implementación de este sistema electrónico denominado COMPRANET, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene más control acerca de

las distintas etapas y desarrollo de los mismos, toda vez que como se verá durante el desarrollo del presente trabajo las convocantes remitirán cierta documentación a dicha Secretaría en los términos que señala el presente acuerdo, por transmisión electrónica o en medio magnético y en que versiones del programa word para Windows (Procesador de textos), a efecto de que la misma pueda verificar el desarrollo de los eventos.

Al hablar de transmisión electrónica según el propio acuerdo, su numeral 2.8 señala que se refiere al envío de datos a través de medios de comunicación electrónica como líneas telefónicas, enlaces dedicados, microondas y similares, y por medio magnético según el numeral 2.9 se refiere al dispositivo de almacenamiento de información conocido como disco flexible en formato de 3.5 pulgadas compatible con computadoras personales.

Por COMPRANET como lo establece el numeral 2.5 de este acuerdo debe entenderse como el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales de la Contraloría, con dirección electrónica en internet <http://rtn.net.mx/compranet> o <http://compranet.gob.mx>; y al programa de captura según el numeral 2.11 como el programa informático desarrollado por la Contraloría que las dependencias y entidades utilizarán como único medio de captura y entrega de información relativa a los puntos 3.1, 3.3, 3.5 y 3.6 del presente acuerdo para efectos de COMPRANET.

Derivado de lo anterior, los proveedores que se interesen en participar en procedimientos de licitación pública, pueden conectarse a INTERNET y en el mismo verificar el sistema COMPRANET, y por medio de este corroborar los datos que crean convenientes respecto de la modalidad del bien o servicio que puedan ofertar.

Con esto los proveedores tienen de la ventaja de ahorrarse el dirigirse a la dependencia o entidad a conocer algunos aspectos del procedimiento, ello más aún cuando son proveedores que se ubican fuera del Estado donde se convoque la Licitación.

De igual manera, aunque será tema de un punto de análisis del capítulo siguiente, cabe señalar que en relación a la compra de las bases de los concursos, las mismas podrán adquirirse en la entidad convocante como regularmente se hace, o en su caso adquirirlas por medio del sistema de pago en bancos que para el efecto genera este sistema, debiendo para ello las dependencias y entidades, tal y como lo señala el párrafo segundo de este acuerdo, donde establece que dentro de los 20 días naturales siguientes a la entrada en vigor del acuerdo deberán remitir a la

Contraloría la relación de las cuentas bancarias destinadas para el pago de bases en bancos. Este punto sea abundará más a fondo en el siguiente capítulo en lo referente a la venta de las mismas.

No obstante la entrada en vigor de este acuerdo, el numeral 3 del mismo señala que: "a partir del día 1° de junio del año en curso, las dependencias y entidades deberán remitir a la Contraloría a través del programa de captura, mediante transmisión electrónica o en medio magnético, la información derivada de las licitaciones públicas".

El numeral 4.2 de este acuerdo establece que: "a partir del trigésimo día natural siguiente a la fecha de entrada en vigor de este acuerdo, las dependencias y entidades deberán recoger en la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Contraloría, el programa de captura indicado en el punto 2.11 (Programa informático desarrollado por la Contraloría), el cual estará personalizado por cada unidad compradora o de obra pública y que servirá para enviar la información a que aluden los puntos 3.1, 3.3, 3.5 y 3.6."

Los puntos señalados en el último párrafo del numeral antes descrito, se refieren a la información que se enviará a la Secretaría por los medios antes citados, que en resumen son los siguientes: las convocatorias de las licitaciones públicas en el Diario Oficial de la Federación, las bases de licitación, los avisos de modificaciones a estos, las actas de las juntas de aclaraciones de bases, los fallos de las mismas y los cambios que sufran éstos en los supuestos que prevea la Ley, así como los datos relevantes de los contratos; estos en los plazos que el mismo acuerdo estipula.

Es importante señalar, que este sistema asigna una clave de identificación a cada dependencia, por lo que la numeración correspondiente a cada procedimiento de licitación pública va de manera progresiva.

Entre otros aspectos estipula en el numeral 8 de este acuerdo, que las dependencias ya no requerirán documentación alguna a los proveedores para efecto de acreditar su personalidad, sino que bastará con el llenado del formato que se anexa en este acuerdo, mismo que es materia de análisis del punto 3.5.1 de este trabajo de tesis, donde se abundará más a este respecto.

Por último establece en su párrafo primero del numeral 11 que: "los servidores públicos de las dependencias y entidades que incumplan con las disposiciones

establecidas por este acuerdo, serán sancionados, en su caso, conforme a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

Este acuerdo de lo más reciente en la materia, tiene finalidad mantener más en contacto a la Contraloría a efecto de que esta verifique que los procedimientos de licitación pública se llevan a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley de la materia. Asimismo, a través de este se observa el desarrollo de la tecnología cada vez es más avanzado y con lo cual se trata de un mecanismo integral, transparente, en todo momento auditable y de amplia difusión de rendición de cuentas a la sociedad sobre los procedimientos de contrataciones gubernamentales del ámbito federal.

Es importante señalar que las disposiciones del presente acuerdo, como ya quedó mencionado en el inicio de este tema, es única y exclusivamente para el desarrollo de los procedimientos de licitación pública, exceptuando de ello a la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa.

No obstante, que las dependencias y entidades del Distrito Federal se rigen por la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal a partir del día 29 de septiembre de 1998, continúan remitiendo la información a que se refiere este ordenamiento a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ello consideramos con la finalidad de mantener actualizado el sistema en mención.

Todos los aspectos a observarse del presente acuerdo, serán analizados minuciosamente en el capítulo siguiente en el punto que corresponda para el mejor entendimiento del mismo.

En relación a lo anterior, también las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboran sus manuales que contendrán las políticas internas y lineamientos en la materia, mismas a aplicarse por el comité correspondiente, estos toman su base en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley de la materia que establece lo siguiente:

"Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo"

De igual modo encuentra su fundamento en la fracción III y VI del artículo 24 de la Ley, que a la letra dice:

"Artículo 24.- Las dependencias deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:

III. Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios..."

Asimismo, en la fracción VI del mismo artículo de la Ley, establece la elaboración del manual de integración y funcionamiento de los distintos comités, misma que señala:

VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaría.

Las dependencias y entidades deberán por conducto de su comité o subcomité correspondiente, cumplir con estricta observancia y aplicación los procedimientos a que se refiere la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a través de las disposiciones que ellos mismos establezcan en sus manuales. En sus políticas, bases y lineamientos establecerán los casos y circunstancias que la propia Ley deje a su consideración la aplicación de ciertos preceptos contenidos en la propia Ley y demás normatividad, de acuerdo a sus necesidades, tales como condiciones de pago, cuando exentar a un proveedor de presentar la garantía de cumplimiento de contrato, etc. De igual manera, con respecto a su manual de integración y funcionamiento de cada comité o subcomité, éste deberá estar ajustado al Acuerdo que establece estas bases y que acabamos de citar anteriormente, asimismo en él se señalarán las funciones, actividades, objetivos, metas e integración del mismo de acuerdo al fin, estructura y necesidades de cada dependencia.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

2.1 DEFINICIONES:

2.1.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

A este respecto, señalaremos varios criterios sobre este término, desde el punto de vista meramente gramatical, así como dentro de la esfera administrativa, que es la materia que nos ocupa.

El Maestro Carlos Arellano García, señala que: “el procedimiento es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia.”⁽⁷⁾

El procesalista mexicano, Eduardo Pallares lo define como “el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente”.⁽⁸⁾

Los conceptos anteriormente citados, definen lo que es el procedimiento en general, derivado de lo cual podemos señalar que se trata de la acción o modo de obrar, el caso concreto, la serie de etapas que conllevan a un fin que puede ser o no el supuesto deseado, ya que cada procedimiento es diferente, cada uno tiene sus características.

El Maestro Gabino Fraga, ubica al procedimiento dentro de la esfera administrativa, señalando que: “el acto administrativo requiere normalmente para su formalización estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y

(7) *Teoría General del Proceso*, 19ª edición, Edit. Porrúa S.A., México 1992, pág. 9.

(8) *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 20ª edición, Edit. Porrúa.S.A., México 1991, pág 602.

preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo”.⁽⁹⁾

A nuestro juicio, este autor al definir este concepto lo hace de lo general a lo específico.

Tomando en cuenta los conceptos antes mencionados, y ajustados a nuestra materia, nosotros lo consideramos como un procedimiento formativo, es decir, una serie de etapas mediante las cuales se llega a un fin, la celebración del contrato respectivo y la satisfacción de las necesidades públicas. Para la Administración Pública el procedimiento debe ser obligatorio, debido a que si esté faltara, o se llevara a cabo de manera irregular daría lugar a la nulidad absoluta o relativa del procedimiento administrativo, y por lo tanto del contrato mismo. La serie de etapas que constituye el procedimiento administrativo varía de acuerdo a la materia de que se trate o al acto administrativo que se pretenda, es decir el procedimiento administrativo debe ajustarse a cada caso en específico.

2.1.2 LICITACION.

Los conceptos de los doctrinarios sobre este tema son muy similares, ya que contienen en esencia la naturaleza de ella, su razón de ser, por lo tanto a continuación citaremos algunos.

El Maestro Lucero Espinosa Manuel, señala que: “la palabra "Licitación" ha sido usada de manera confusa en nuestra legislación, puesto que para referirse a ella se usan como sinónimos los de "concurso" o "subasta", las cuales resultan impropias desde el punto de vista jurídico, en cuanto que para el Derecho tales términos tienen una acepción diferente”.⁽¹⁰⁾

Es importante mencionar que la palabra licitación es un término propio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, materia que nos ocupa, es decir, sólo pueden convocar a licitación las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que éste es regulado por esta norma.

(9) Gabino Fraga. *Op. Cit.* Pág. 279-280

(10) *La Licitación Pública*. Edit. Porrúa S.A., México 1993. Pág. 27.

Para el Maestro Manuel S. Marienhoff, la licitación “consiste en un procedimiento de selección del cocontratante de la Administración Pública que, sobre la base de una "previa" justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el "precio" más conveniente para el Estado”.⁽¹¹⁾

Sayagués Laso Enrique, la define como “un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece 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 cual el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se funda para alcanzar la finalidad buscada, en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto del pliego de condiciones”.⁽¹²⁾

Como se desprende de los conceptos anteriormente citados, conllevan a diferentes criterios, conteniendo en esencia la naturaleza de la licitación, por lo cual podemos señalar que se trata de un procedimiento, regla general en la materia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, relativo a la forma de celebración de los contratos de la Administración Pública Federal, misma que debe ajustarse a la Ley reglamentaria y normatividad vigente en la materia, a efecto de que a través del mismo sea seleccionada la persona que ofrezca las mejores condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la entidad convocante para el suministro de ciertos bienes o contratación de servicios.

Desde nuestro punto de vista muy personal, consideramos que la licitación es un procedimiento regulado por normas administrativas, a través del cual la Administración Pública elige para contratar a cierta persona física o moral para la celebración de un contrato determinado, sobre la prestación de un servicio o el suministro de ciertos bienes necesarios para cubrir las necesidades y el óptimo desempeño de las funciones sustantivas de la convocante, ésto siempre y cuando durante el desarrollo de dicho procedimiento haya ofrecido en tiempo y forma los requisitos solicitados para participar, las condiciones técnicas requeridas por la convocante y ofrezca el precio más conveniente para ello.

(11) *Tratado de Derecho Administrativo*. 3a. edición Tomo III-A.. Ediciones Abeledo-Perrot. Buenos Aires 1983, pág. 181

(12) Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. 3a. edición. Tomo I. Edit. Martín Bianchi, Montevideo Uruguay 1963, pág. 552-553.

Lo anterior cabe establecerlo, únicamente nos abocamos a una definición teórica, pero es importante manifestar como se verá en el capítulo siguiente que para llevar a cabo un procedimiento de esta índole, es necesario que la dependencia o entidad cuente con los recursos presupuestales disponibles para llevar a cabo el mismo.

Las ventajas de la licitación son indudables, pues aseguran las condiciones más ventajosas, elimina los favoritismos, y permite un control eficaz en esta materia, aunque como todo, no únicamente podemos hablar de ventajas, ya que también en ciertos casos no es conveniente llevarla a cabo, y es por ello que existen procedimientos excepción a esta regla, los cuales se estudiarán en el siguiente capítulo y como se analizará en su momento, son llevados a cabo cuando no sea conveniente o idóneo realizar o llevar a cabo una licitación.

Otro tema importante es mencionar en este punto, el de establecer el significado de los vocablos "licitante" y "licitador" que en muchas ocasiones son usados de manera confusa, ya que licitante se utiliza para referirse a los órganos de la Administración Pública.

A este respecto Miguel S. Marienhoff resuelve dicha confusión y señala que: "La real Academia Española distingue entre ambos vocablos y da la acertada solución. Según ella "licitante" significa "que licita", y es el participio activo de "licitar"; en cambio, "licitador" es "el que licita". En una licitación pública, "licita" el Estado - o sus organismos -, y "los que licitan" son los oferentes (personas individuales o jurídicas). "Licita" el que llama a licitación, y por ello debe designársele "licitante"; en cambio, los que acuden a ese llamado, "los que licitan", haciendo sus ofertas, son los referidos oferentes. Siendo "licitante" el participio activo de licitar, va de suyo que "licitante" es aquél de quién parte la acción o el movimiento, o sea el que "llama a licitación", vale decir el Estado o sus órganos". "Por tanto, licitante es el Estado - o sus organismos -, licitador es el oferente, el que hace oferta o propuesta".⁽¹³⁾

Estas posiciones, las consideramos acertadas, ya que como lo señala este autor, "licita" el Estado, quien llama o convoca, y los que acuden a licitar son los oferentes, esto aún y cuando nuestra Ley vigente maneje el término "licitante" para referirse a la persona física o moral que concurre a presentar ofertas, o incluso hable de participante y/o proveedor, de lo cual se observa no existe un criterio definido, es decir, en todo procedimiento existen básicamente dos

(13) *Loc. cit* págs. 225 - 226.

partes, a las cuales debe denominársele cierto vocablo que sea propio de la materia que se trate, y nuestra legislación actual no unifica este criterio, ya que en la práctica se ha hecho costumbre el manejo de dichos términos. Esto debe ser tomado en cuenta en próximas legislaciones o reformas y adoptar un criterio propio, que sea básico en la materia que nos ocupa, a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal usen acertadamente estos vocablos que tienen diferentes acepciones, y evitar confusiones respecto a ellos, una vez definido en nuestra legislación dicho criterio.

2.1.3. LICITACION PUBLICA

Ya establecido el concepto "lato" de licitación, ahora definiremos lo que debe entenderse por licitación pública, que es la base del presente trabajo de investigación.

“Por licitación pública debe entenderse el procedimiento de selección del cocontratante de la Administración donde el número de oferentes o licitadores no tiene limitaciones, dado que pueden concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que, de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación de que se trate”.⁽¹⁴⁾

El Maestro Lucero Espinosa, señala que: “este tipo de licitación tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, toda vez que la invitación hecha por la Administración Pública se realiza a personas indeterminadas, de tal manera que el número de oferentes, que pueden concurrir a formular sus ofertas no se encuentra limitado, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales”.⁽¹⁵⁾

En la licitación pública el número de oferentes o licitadores no tiene limitación, toda vez que una entidad convocante al realizar o publicar su convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, da libertad para que puedan presentarse a adquirir las bases de la licitación pública todos aquellos proveedores que quieran participar y presentar sus propuestas sobre la modalidad de la licitación.

(14) *Op. cit.* pág. 181.

(15) *Loc. cit.* pág. 39

Algunos autores señalan que la licitación pública es una limitación establecida por la Ley o reglamentación a la discrecionalidad o amplitud de facultades que la Administración tiene para elegir las personas con las cuales contrata, lo cual consideramos es analizado desde un punto de vista muy estricto, ya que: “la generalidad o frecuencia con que el Derecho positivo exija la licitación como procedimiento para la celebración de contratos administrativos, en modo alguno convierte, pues, a dicha exigencia en el principio o regla aplicable en la especie”.⁽¹⁶⁾

Cabe señalar que en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se establece que “...las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento”⁽¹⁷⁾, por lo que la Administración Pública deberá tener cuidado en la omisión de cumplir con lo anterior, ya que se podría incurrir en responsabilidad, y por ello es que nuestra legislación establece bases y lineamientos como el anterior con el efecto de verificar que los recursos económicos de que dispone para la satisfacción de sus necesidades sean aprovechados y guiados para fines lícitos, y desde luego ejercitados de la manera más transparente posible.

En nuestra opinión, aún cuando el Derecho vigente no la exigiere como requisito esencial, la Administración Pública puede recurrir a la licitación, requisito que lejos de viciar el acto lo rodea de juridicidad, dadas las garantías de seriedad y las condiciones que la misma ofrece al Estado.

Por ello, el Maestro Jose Canasi, señala que: “en materia de contratos administrativos la licitación pública es la regla general, siendo la excepción la licitación privada o contratación directa”.⁽¹⁸⁾

La licitación pública en los contratos administrativos, como todo negocio jurídico, en que están en juego los intereses públicos o generales del país, equivale a asegurar o gozar lo que es de valor propio para todos.

A nuestro juicio, la licitación pública es el procedimiento administrativo por medio del cual la Administración Pública, previo la convocatoria impersonal de la misma a los interesados para que puedan acudir a presentar ofertas en sobre cerrado,

(16) Manuel S. Marienhoff. *Loc. cit.* pág. 173-174.

(17) Artículo 1º penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

(18) Derecho Administrativo, Vol. II. Ediciones de Palma., Buenos Aires 1974. pág. 513

determina la persona que cumple con los aspectos legales y técnicos solicitados; y ofrece el precio más bajo para la adquisición o servicio según sea el caso, la cual se vincula jurídicamente con la formalización del contrato respectivo.

Es importante mencionar que las palabras licitación y licitación pública van vinculadas, es decir, se utiliza la palabra licitación como general, ello porque los distintos maestros de la materia señalan en sus diversos trabajos sobre esta materia que existen varios tipos de licitación, como son: pública y privada, no obstante que en la actualidad la Ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas) sólo establece la licitación pública y otros procedimientos "excepción" a ésta, tales como la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa, el primero de éstos que los teóricos consideraban como licitación privada, ya que como se observará más adelante en este trabajo de investigación únicamente asisten a él los proveedores invitados, por lo cual la diferencia establecida por los teóricos radica principalmente en que Licitación es el género del cual derivan varias especies, una de ellas la Pública que es el tema a tratar en este punto.

Por lo que, como ya mencionamos anteriormente, pública se refiere principalmente en que a dicho procedimiento podrán asistir todas las personas físicas o morales que se encuentren en posibilidades de prestar el servicio solicitado o el suministro correspondiente, es decir, un llamado impersonal al público.

2.1.4. LICITACION PUBLICA NACIONAL E INTERNACIONAL.

Nuestra Legislación actual, así como la normatividad aplicable en la materia reconocen dos tipos de licitación pública, la nacional y la internacional.

Podemos considerar a la licitación pública nacional como la regla general, ello toda vez que las entidades de la Administración Pública Federal deberán dar preferencia a la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional, asimismo deberán preferir los insumos, materiales, equipos, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional, la excepción a ello es la licitación pública internacional, ya que sólo puede celebrarse cuando no sea posible la celebración de una licitación pública nacional.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala los aspectos que caracterizan y distinguen a estos dos tipos de licitación, como a continuación se describe:

"Las licitaciones públicas podrán ser:

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

I. Nacionales, cuando únicamente pueden participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría; o

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

Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en Tratados; cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio; o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

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

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados".

Como se desprende del artículo anteriormente citado, la diferencia principal entre ellas, la determina el origen del grado de integración de los bienes que se pretendan adquirir. Por lo cual, algunas de las circunstancias que pueden dar origen a la celebración de una licitación pública internacional, son las siguientes:

- Cuando los bienes a adquirir no se produzcan en el país, no puedan ser sustituidos por otros de producción nacional, de acuerdo con el uso que se destinarán, o no cumplan con la calidad requerida.
- Cuando haya sido declarada desierta la licitación pública nacional, en virtud de no haberse inscrito ningún proveedor para participar en el procedimiento, o cuando ninguna de las ofertas presentadas reúna los requisitos establecidos en las bases de licitación o que sus precios no sean aceptables, para que opere esto último es menester que exista previamente investigación de mercado.
- Cuando exista financiamiento y el organismo financiero exija la celebración de un concurso internacional.
- Cuando, en general, sea conveniente en razón de precio, calidad, cantidad, tiempo de entrega, servicios, garantía y otros aspectos procedentes.

Además de ello, es importante mencionar que esta decisión e investigación de los aspectos que conllevan a una licitación pública internacional, es propia del comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada dependencia, el cual deberá estudiar previamente estos aspectos, debiendo justificar ampliamente el por qué de la necesidad de llevar a cabo un suministro o contratación de un servicio a través de una licitación pública internacional.

2.2 NATURALEZA JURIDICA.

Este tema reviste especial importancia, ya que como quedó mencionado anteriormente, consiste en un procedimiento llevado a cabo por la Administración Pública Federal, ajustado a ciertas formalidades, y que tiene como finalidad garantizar para ella, las mejores condiciones de compra y contratación en cuanto a precio y calidad.

Por lo anterior, debe analizarse desde los siguientes puntos de vista:

A) Se trata de un procedimiento o de un acto condición.

“La generalidad de los autores hallase conteste en que la licitación pública constituye un "procedimiento" relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, surgiendo el vínculo contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de la adjudicación notificada al interesado. Pero algunos autores, si bien afirman que se trata de un procedimiento, terminan sosteniendo que se trata de un acto condición, porque condiciona la regularidad del ejercicio de la competencia de la autoridad pública autorizada para concluir el contrato.”⁽¹⁹⁾

El Maestro Manuel M. Diez, señala que: "la licitación pública, no puede considerarse como un acto condición, ya que consiste, como hemos visto en una serie de actos... como que es un conjunto de actos, en realidad es un procedimiento, y porque el acto condición como categoría jurídica específica, carece de vigencia en el Derecho Administrativo actual".⁽²⁰⁾

B) Otro punto de vista desde el cual debe ser analizada, es en razón de donde debe ubicársele a la licitación en la Teoría General del acto administrativo.

Para un sector de la doctrina debe ubicársele dentro del elemento esencial del acto administrativo denominado "competencia" y la cual es estudio del elemento "sujeto", el Maestro Jeze Gastón, señala que “la licitación es un acto jurídico que condiciona la regularidad del ejercicio de la competencia del órgano público autorizado para concluir el contrato”.⁽²¹⁾

Al respecto, el Maestro Bercaintz Miguel Angel, vincula la licitación a la competencia, señalando que: “si sólo fuera un requisito formal como la escritura pública, podría cumplirse sin afectar por ella la aptitud del órgano para elegir a su cocontratante. Pero no es así, la Licitación impide al agente la libre elección del cocontratante; traba su libertad de acción, la disminuye, restringe su competencia; por lo tanto, él no es competente para contratar con quién quiera”.⁽²²⁾

Asimismo, para otro sector doctrinario la licitación pública no corresponde al elemento competencia, sino al elemento esencial "forma".

(19) *Sayugués Laso Enrique. La Licitación Pública. Edit. Martín Bianchi, Montevideo 1940. pág.46*

(20) *Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Oneba. Buenos Aires 1963. pág. 484.*

(21) *Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo IV. Ediciones De Palma. Buenos Aires 1950. pág. 72*

(22) *Teoría General de los contratos administrativos. 2ª. edición, Ediciones De Palma. Buenos Aires 1980, pág. 261.*

Ahora bien, consideramos que la licitación pública es un procedimiento vinculado al elemento forma y que constituye desde luego un pedido de ofertas que garantizan al Estado las mejores condiciones, aunque cabe establecer que de algún modo se restringe la competencia o decisión de éste para elegir la persona con la cual contratará, toda vez que si la norma lo establece como obligatorio ésta debe cumplirse dejando atrás la libre elección del Estado, cumpliéndose con ello a través de un procedimiento establecido por la propia Ley, es decir, con el elemento esencial forma.

Al ser establecida la licitación pública como regla general para los contratos administrativos de la Administración Pública Federal, en nuestra legislación actual el elemento esencial es la forma, derivado del cual es obvio que restringe la competencia del Estado para contratar.

Los elementos forma y sujeto (competencia) van vinculados estrechamente, pero como ya quedó señalado, al ser establecida la licitación como regla general en nuestra Legislación actual, el elemento competencia pasa a ser secundario.

Por otro lado, en caso contrario, si la licitación no fuera establecida por nuestra Legislación como regla general, un contrato administrativo celebrado por el Estado, sin la formalidad de la licitación no sería nulo por forma y por lo tanto, no se restringiría la competencia de éste, ya que podría contratar con quien crea conveniente, pero sin garantizar las condiciones que ofrece un procedimiento de esta naturaleza como es la licitación, y además daría lugar a un ejercicio indebido de los recursos económicos de que dispone la Administración Pública Federal y una falta de control y manejo de los mismos.

Por lo cual consideramos, que al ir vinculados estos dos elementos y estar establecidos en nuestra Legislación, necesariamente la forma restringe a la Administración Pública su competencia para contratar.

En este orden de ideas, el Maestro Manuel S. Marienhof señala que: “la licitación aún cuando no sea requerida por la norma, en modo alguno restringe la aptitud del órgano administrativo competente para celebrar el contrato, pues, en casos como el indicado, si el contrato se efectuase sin cumplir con el requisito de la licitación, el órgano administrativo no habría excedido su competencia: habría omitido la forma del acto requerida al respecto, lo cual nada tiene que ver con la aptitud (competencia) para contratar. Si la licitación impide al agente público la libre elección de su cocontratante no es porque ello implique una limitación de la competencia, sino porque la emisión válida del acto administrativo requiere el

ineludible cumplimiento de las formas establecidas, una de las cuales, en tales casos es la licitación. Esta última incide sobre el elemento forma, no sobre el elemento competencia. Un contrato administrativo llevado a cabo sin licitación, cuando está sea menester, es un contrato nulo por vicio de forma, no por vicio de competencia. Adviértase por lo demás que el incumplimiento del requisito formal de la licitación no es intrascendente, produce nada menos que la nulidad absoluta del respectivo contrato.⁽²³⁾

No obstante, que la licitación limita la libre elección de la Administración Pública para contratar, garantiza un procedimiento transparente, las mejores condiciones de compra para ella y aunado a ello existe un control más eficaz del ejercicio del gasto público.

C) Otro aspecto importante sobre la naturaleza jurídica de la licitación es mencionar, si ésta constituye o no una oferta.

Una de las finalidades y ventajas que ofrece un procedimiento de licitación pública, es el que se tenga el número mayor de participantes posibles, que permitan a la Administración Pública Federal evaluar todas y cada una de las condiciones ofrecidas y en base a los criterios de adjudicación elegir la más conveniente para ella, en cuanto a precio, calidad, oportunidad, etc.; por lo que, “la licitación no es una “oferta”, sino un pedido de ofertas, un llamado impersonal para que, todos los que se encuentren en condiciones legales de hacerlo, formulen ofertas para la contratación respectiva.”⁽²⁴⁾

2.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

Ahora nos avocaremos a analizar, de acuerdo con la razón jurídica de la licitación, los principios esenciales o fundamentales que la rigen, los cuales son: la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción, razón por la cual, el incumplimiento de cualquiera de ellos lo vicia de nulidad, ya que el cumplimiento de todos y cada uno de ellos garantizan al Estado un procedimiento transparente que permitirá la obtención del fin deseado, por tanto a continuación analizaremos los mismos.

(23) Manuel S. Marienhoff. *Loc. cit.* pág. 193-194

(24) *Op. cit.* pág. 196

2.3.1 PUBLICIDAD

Son los medios empleados para dar a conocer cierta situación al público en general, “el principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.

La publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues ello implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 Constitucional”.⁽²⁵⁾

Por lo tanto, el objeto de que los eventuales interesados adquieran conocimiento de la licitación y puedan acudir formulando sus ofertas, el referido llamado debe hacerse público, ostensible y mediante una adecuada publicación, la cual deberá ajustarse a la legislación y normatividad vigente en la materia, y ésta debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento, debiendo realizarse en audiencias públicas.

Para el Maestro Manuel S. Marienhoff, “el incumplimiento del requisito de “publicidad” o su irregular incumplimiento, constituyen un vicio, que es de “forma” - nulidad absoluta o relativa, según los casos -, del mismo modo que se produce un vicio de “forma” (nulidad absoluta) por quebrantamiento del requisito o principio de “igualdad” en la licitación.”⁽²⁶⁾

2.3.2 IGUALDAD.

Este principio consideramos que es uno de los más importantes de la licitación pública, el cual debe de respetar la Administración Pública Federal, a efecto de que todos los licitadores u oferentes se hallen en pie de igualdad, lo cual es propio de la esencia y razón de ser de ella.

Para su finalidad, “la licitación debe reunir ese carácter de igualdad, ya que excluye

(25) Lucero Espinosa, Manuel. *Loc. cit. Pág. 35.*

(26) *Loc. cit. pág. 203.*

la posibilidad de una colusión o connivencia entre algún licitador y la Administración Pública, principio que junto con los de concurrencia y publicidad, permite lograr que el contrato se realice con quien ofrezca mejores perspectivas para el interés público.

La referida igualdad, exige que, desde un principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas”⁽²⁷⁾.

Además, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán tener cuidado en no favorecer a alguno de los participantes, ya que las bases de licitación, así como las aclaraciones respectivas deben realizarse y entregarse a todos y cada uno de los participantes en tiempo y forma, y en igualdad de circunstancias para evitar dejar en Estado de indefensión a alguno de ellos por observar ventajas hacia otros, ya que ésto podría acarrear la nulidad absoluta o relativa del procedimiento. Asimismo, los criterios de evaluación y adjudicación deben estrictamente ser los mismos para todos y cada uno de los oferentes.

2.3.3 CONCURRENCIA.

Este principio asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener una más amplia selección, y estar en mejor posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Como ya se vio anteriormente, un aspecto de la naturaleza jurídica de la licitación pública radica en que haga oferta toda persona que, hallándose en condiciones legales, desee presentarse formulando su proposición.

2.3.4 OPOSICION.

La oposición, como del propio término se desprende es el choque de poderes, decisiones, actividades, entre dos o más personas, grupos, etc., de la cual cada una

(27) *Op. cit.* pág. 204.

de ellas defenderá la hipótesis o supuesto planteado.

“El principio de oposición o contradicción deriva a su vez del principio del debido proceso, previsto en el artículo 14 Constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia, de las impugnaciones de otros”.⁽²⁸⁾

Supónese razonablemente que, si varios interesados hacen su ofrecimiento, ello permitirá seleccionar al cocontratante de la Administración Pública que ofrezca condiciones más ventajosas, sobre la base de una comparación objetiva entre las diversas ofertas.⁽²⁹⁾

Es necesario señalar que los principios de oposición y el de concurrencia gramaticalmente corresponden a dos acepciones diferentes, pero consideramos que van estrechamente vinculados, ya que al existir concurrencia existirá oposición entre las diversas ofertas o posturas presentadas, lo cual permitirá al Estado evaluar y analizar todas y cada una de ellas y elegir de entre las mismas, la que reúna las mejores condiciones de compra y contratación en general.

(28) Lucero Espinosa, Manuel, Loc. cit. pág. 35.

(29) Manuel S. Marienhoff Loc cit Pág. 201.

CAPITULO III

ANALISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA EN SU MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS.

3.1 ¿CUANDO LA DEPENDENCIA O ENTIDAD DECRETA PROCEDENTE CONVOCAR UNA LICITACION PUBLICA?

Como ya fue analizado en el primer capítulo de este trabajo de investigación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán en su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las necesidades que estime para satisfacer y garantizar el debido cumplimiento de sus funciones y actividades asignadas, por lo tanto, todo requerimiento en materia de adquisiciones, correspondiente al capítulo 5000, bienes de inversión, deberán estar contenidos en dicho programa, y en caso de no estar contemplados en el mismo, deberán realizar la modificación correspondiente a través del procedimiento respectivo.

En caso de tratarse de los bienes y servicios de los capítulos 2000 y 3000, que son de consumo, no es necesario se encuentren contenidos en el programa, ya que éstos pueden resultar variables de acuerdo a las necesidades de cada dependencia, y los mismos podrán ser adquiridos o sustituidos por otros, sin responsabilidad alguna.

Ahora bien, el programa deberá ajustarse al presupuesto asignado, así como a las disposiciones que para el ejercicio del gasto se dispongan, para lo cual el artículo 7° de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que: "el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables."

Al inicio de cada ejercicio, les es remitido a cada dependencia y entidad de la Administración Pública su calendarización presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene su origen en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio. En este Decreto se establecen los montos de actuación a que deberán ajustarse los procedimientos de adquisiciones,

arrendamientos y servicios en el ejercicio correspondiente que celebren las mismas para el mejor desarrollo de sus funciones.

Cabe aclarar, que todo requerimiento o necesidad respectiva, tendrá que contar con suficiencia presupuestal en la partida correspondiente para cada requerimiento que se pretenda, ya que no se podrá convocar o llevar a cabo una compra, sino existe el saldo disponible.

Por otra parte señalaremos, que al ser la licitación pública, la regla general, las dependencias deberán llevar a cabo la mayoría de sus adquisiciones mediante este procedimiento, en virtud de que a través del mismo se garantizan las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio, oportunidad, etc., y sólo en caso de no ser idónea por el tipo de adquisición o servicio que se pretenda, se deberá proceder por alguna de sus excepciones, las cuales analizaremos más adelante.

Además, al ser impuesta la licitación pública por el Derecho Positivo, ésta debe cumplirse estrictamente, ya que se trata de una formalidad esencial en la contratación administrativa, establecida por razones de interés público.

El comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada dependencia de la Administración Pública Federal, determinará como órgano de control en base al tipo de bien o servicio, apegarse al principio de la licitación pública o bien proceder por alguna de sus excepciones reguladas en la propia Ley, recordando que la tramitación de la licitación, además de perseguir como finalidad asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez, aspectos éstos últimos que integran la moralidad administrativa.

A continuación describiremos, las etapas o momentos en que se divide el procedimiento de licitación pública: a) En su caso, bien o servicio contenido en el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios; b) Suficiencia presupuestal; c) Autorización del comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente; d) Preparación de las bases o pliego de condiciones; e) Convocatoria; f) Venta de bases; g) Junta aclaratoria de bases; h) Presentación y apertura de proposiciones; i) fallo final (adjudicación); y j) Perfeccionamiento o formalización del contrato administrativo.

3.1.1 ACORTAMIENTO DE PLAZOS.

Este acortamiento de plazos en las distintas etapas de una licitación pública, tiene como finalidad el omitir los plazos o términos normales establecidos para llevarla a cabo, toda vez de existir la urgencia justificada de cierta adquisición o contratación de algún servicio prioritario para el buen desempeño de las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, situación que es contemplada por nuestra Legislación, mismo que se encuentra previsto por el artículo 34 de la Ley de la materia, el cual dispone que "...El plazo para la presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que, por razones de urgencia justificadas y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios. En licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria".

Como se desprende del precepto legal antes invocado, el acortamiento de plazos en un procedimiento licitatorio, se basa principalmente en el término para la presentación y apertura de proposiciones, que como se verá más adelante, es la etapa coyuntural de estos procedimientos.

Desde luego, lo que se pretende con dicho precepto por lo que se refiere a plazos normales, es el que asistan al mismo la mayor cantidad posible de participantes, derivado del cual existirá un mayor número de ofertas, toda vez que al realizarse de esta manera una entidad convocante, pondrá a disposición de los interesados las bases de licitación para su compra por 33 días naturales, mismas que no pueden ser modificadas sino hasta cuando menos con siete días naturales de anticipación antes del acto de presentación y apertura de proposiciones. No obstante ello, este artículo prevé que dicho término en ocasiones es muy extenso, y es por ello que recorta el lapso de tiempo que como mínimo exista entre la convocatoria y el acto de presentación y apertura de ofertas, tomando en consideración que en ocasiones, surgen requerimientos y necesidades para una dependencia, los cuales se establecen a corto plazo en virtud de no tenerse programadas, y éstas no pueden esperar a que transcurra dicho término, situación que deberá exponer el área que requiera del bien

o servicio al comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente, ya que éste es el único facultado para autorizarlo.

Asimismo, el numeral 1.3 párrafo cuarto de los "Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas", señala que: "en las convocatorias de las licitaciones públicas en que se haya autorizado una reducción en el plazo para la presentación y apertura de proposiciones, deberá indicarse quién autorizo dicha reducción y la fecha en que ésta se otorgó".⁽³⁰⁾

En resumen, podemos decir que el plazo normal establecido por nuestra legislación es muy amplio, por lo que en la práctica en la mayoría de las ocasiones tiene que solicitarse dicha reducción, motivo por lo cual consideramos que debería señalarse un término más reducido, como lo serían 25 días naturales, mismos que estarían más acordes a las necesidades de cada dependencia, y sólo en caso de urgencia justificada solicitar y autorizar la reducción de plazos, no como en la mayoría de casos que todos los procedimientos se llevan a cabo con acortamiento de plazos, ya que estaríamos hablando de una falta de planeación de las compras a través de estos procedimientos.

En caso contrario, quedar establecidos únicamente los plazos mínimos que deberán cubrirse en cada procedimiento licitatorio, entre la publicación de la convocatoria y el acto de presentación y apertura de proposiciones, dejando al criterio de cada entidad convocante los plazos para el desenvolvimiento de las etapas subsecuentes en base a sus necesidades y urgencia de un bien o servicio determinado.

3.2 EXCEPCIONES A LA LICITACION PUBLICA

Existen otros procedimientos, por medio de los cuales la Administración Pública, se allega de bienes o servicios necesarios para su funcionamiento, a los cuales se les denomina "excepciones"; ésto en el sentido de que como ya se analizó anteriormente, la regla general en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios es la licitación pública.

(30) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de Marzo de 1996. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En este orden de ideas, cabe mencionar que diversos autores reconocen ciertos procedimientos como excepción a la licitación pública, por ejemplo, el Maestro Lucero Espinosa nos habla de licitación privada, restringida y de la contratación directa, mientras Manuel S. Marienhoff, nos habla de licitación privada y de la contratación directa.

Ahora bien, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas reconoce como excepciones a la licitación pública, a los procedimientos de invitación restringida, siendo éstos los establecidos en el artículo 28 inciso "B", los cuales señala en forma general como se cita a continuación: "las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II. La adjudicación directa".

3.2.1. INVITACION RESTRINGIDA A CUANDO MENOS TRES PROVEEDORES.

Antes de analizar, el por qué se le denomina excepción a la licitación pública, así como el desarrollo de la misma, citaremos algunos conceptos respecto a este tema.

El Maestro Manuel S. Marienhoff, establece como licitación privada "aquella a la que sólo pueden intervenir como oferentes las personas o entidades expresamente invitadas al efecto por la Administración Pública".⁽³¹⁾

Lucero Espinosa Manuel, la define también como licitación privada, señalando que: "como sistema restringido de selección del cocontratante de la Administración Pública, consiste en un procedimiento a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado".⁽³²⁾

(31) *Loc. cit. pág. 177*

(32) *Loc. cit. pág. 59*

Al respecto, antes de entrar a su estudio podemos decir que se trata de un procedimiento a través del cual la Administración Pública invita a determinadas personas (físicas o morales) cuyo objeto principal éste relacionado con la modalidad de los bienes o servicios a contratar, a efecto de que concurran o envíen sus ofertas en sobres cerrados, y después de la apertura de los mismos y en base a un análisis detallado de éstas se elegirá para contratar a la que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas que garanticen las más convenientes opciones de compra en cuanto a precio, calidad y oportunidad.

Cabe destacar que para llevar a cabo este procedimiento no se tienen especificados plazos o términos para el desarrollo de sus distintas etapas, término que la convocante determinará en base a sus necesidades de la adquisición o servicio a contratar, así como en base a la complejidad para la elaboración de las propuestas, y llevar a cabo su evaluación.

A este procedimiento podríamos señalarlo como una pequeña licitación, con la esencia de la misma pero a pasos más cortos y ágiles que un procedimiento licitatorio.

Los procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, según lo establece el artículo 83 de la Ley de la materia, deberán sujetarse a los mismos lineamientos establecidos para un procedimiento de licitación pública, siendo importante mencionar que la apertura de los sobres podrá hacerse con o sin la presencia de los participantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano de control de la dependencia o entidad.

Los procedimientos de invitación restringida se rigen a través de lo dispuesto por los artículos 81 y 82 de la Ley de la materia, ya que en éstos se establecen características que dan lugar a determinar en cual de ellos se fundamenta y soporta el gasto de cierta adquisición, debido a la importancia del ejercicio y control de los recursos federales, lo cual dispone el párrafo tercero de este último, que establece: "La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado o, tratándose de obra pública, del veinte por ciento de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal".

Por lo anteriormente señalado se deriva que el 80% restante del presupuesto disponible en el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, debe aplicarse a los procedimientos de licitación pública y a sus excepciones previstas por el artículo 81 que analizaremos a continuación.

Los supuestos establecidos por el artículo 81 de la Ley de la materia, son aquellos que la propia legislación determina que cuando un caso real sobre la adquisición de ciertos bienes o contratación de servicios no sea conveniente llevarla a cabo a través de un procedimiento de licitación pública, o no se pueda efectuar la misma por determinadas circunstancias, la convocante deberá realizar su operación mediante alguna de sus excepciones y encuadrar o tipificar el caso concreto en alguno de los supuestos que señala este precepto y que se citan a continuación:

“Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida cuando:

- I. 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;
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;
- III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia 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 la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y
- IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

- I. Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada;
- II. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados y, bienes usados. Tratándose de estos

últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros legitimados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

- III. Se trate de servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar el interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;
- IV. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;
- V. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias o entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios;
- VI. Se trate de servicios de 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;
- VII. 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
- VIII. Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

Las dependencias y entidades, preferentemente, invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, salvo que ello, a su juicio, no resulte conveniente, en cuyo caso utilizarán el procedimiento de adjudicación directa. En cualquier supuesto se convocará a la o las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se invitará a personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse".

Como un ejemplo de estos, podemos señalar el caso de que una dependencia lleva a cabo un procedimiento de licitación pública para la contratación de algún servicio prioritario para el debido cumplimiento de sus funciones, pero resulta que por determinada situación éste se declara desierto, en virtud de lo cual al tratarse de un servicio indispensable tendrá que solicitarse al subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente su adjudicación de manera directa con un proveedor que satisfaga los requerimientos solicitados por el período necesario, en lo que la convocante procede a llevar a cabo el procedimiento por segunda ocasión, motivo por lo cual deberá encuadrarlo en la fracción II de este precepto.

En resumen, estos supuestos se explican por sí mismos, los cuales dada la naturaleza de ellos establecen situaciones ajenas a la licitación pública, ya que invariablemente tendrán que contratarse con determinada persona, o en su caso, invitarse a personas que encuadren en los mismos supuestos, a través de una invitación restringida.

Es muy importante señalar, que para poder llevar a cabo un procedimiento basado en este precepto, debe ser previamente autorizado por el comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente, según lo establece el artículo 24 fracción II de la Ley de la materia que señala entre sus funciones la siguiente:

"Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas, así como los casos en que no se celebren por encontrarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 81, salvo en los casos de la fracción VI del inciso A, y en el artículo 82".

Asimismo, como se deriva de lo anterior, las excepciones a la licitación pública previstas por el artículo 82 de la Ley de la materia, no tendrán que ser sometidas a la dictaminación del comité o subcomité correspondiente, ya que dicho precepto dispone que: "las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, o por adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones,

arrendamientos y servicios autorizado o, tratándose de obra pública, del veinte por ciento de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal.

En casos excepcionales, las operaciones previstas en este artículo podrán exceder el porcentaje indicado siempre que las mismas sean aprobadas previamente de manera indelegable y bajo su estricta responsabilidad por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad, y que sean registradas detalladamente en el informe a que se refiere el artículo 80”.

Como se desprende de este precepto, las dependencias y entidades de la Administración Pública en base a este artículo realizarán compras a través de las excepciones de la licitación pública, sin someterlo a la dictaminación del comité o subcomité correspondiente, debiéndose apegar para ello a los montos máximos de actuación, para adjudicar o contratar bienes o servicios, los cuales no podrán excederse, salvo la excepción señalada en el párrafo precedente.

Una vez determinado por cada dependencia, que el procedimiento a seguir sea el de invitación restringida a cuando menos tres proveedores al amparo de cualesquiera de los dos preceptos que lo rigen, cada dependencia invitará a los proveedores cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse, siendo como el nombre lo indica, invitando a cuando menos tres proveedores; posteriormente a ello, procederá a enviar a cada uno de ellos la invitación correspondiente, así como las bases o pliego de condiciones, también denominadas en este tipo de eventos, solicitudes de cotización, mismas que incluirán la descripción detallada de los bienes o del servicio a contratar.

Como ya se mencionó, este procedimiento tiene como inicio la invitación correspondiente, la cual contendrá lo establecido en el inciso "A" fracción I del citado artículo 83, es decir, se les hará entrega de la invitación correspondiente adjunta de las bases para participar en el evento de referencia, las cuales deberán contener los aspectos más importantes a tratar, los requisitos a cubrir para poder participar, así como los puntos de importancia relevante, entre ellos como ejemplo, la documentación y requisitos a cubrir por los invitados, la forma de presentación de sus ofertas, las principales causas de descalificación, la manera de declarar desierto un evento como éstos, las fechas de entrega del bien o la forma y tiempos de prestación del servicio, las condiciones de pago, las garantías, en su caso anticipos, las penas convencionales, la forma de evaluación y adjudicación del contrato correspondiente, y desde luego la descripción técnica de los bienes a adquirir o las características del servicio por contratar, entre los puntos más

relevantes, aunque como ya quedó mencionado en la fracción III del citado artículo 83, le serán aplicables todas las disposiciones de la licitación pública que resulten.

Asimismo, deberá señalarse la fecha de presentación de las propuestas, así como del fallo final del procedimiento, siendo importante mencionar que podrá llevarse a cabo de dos maneras, siendo éstas, con o sin la asistencia de los participantes invitados. Con la intervención de los invitados deberá hacerse de acuerdo a los lineamientos aplicables para una licitación pública, y en el otro caso, en el sentido de que no será necesaria la asistencia de los invitados a ninguna de las etapas de este procedimiento, contrario a lo que se establece para la licitación pública, es decir, en este procedimiento podrán enviar con la oportunidad debida sus ofertas a la dependencia o entidad convocante, y ésta lo desarrollará a través de los funcionarios correspondientes, pero invariablemente bajo la presencia de un representante del órgano de control; y posteriormente remitirles el fallo final respectivo por escrito a cada uno de ellos.

En este procedimiento consideramos que existen cuatro puntos muy importantes que merecen un estudio especial, siendo éstos los siguientes:

El primero de ellos, es el que señala el párrafo segundo del numeral 1.4 de los "Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas"⁽³³⁾, el cual dispone que este procedimiento comprende necesariamente tres propuestas para llevar a cabo la evaluación, de tal suerte que al concluir el acto de apertura de proposiciones técnicas, se cuente con un mínimo de tres propuestas que cumplan con el total de documentos solicitados, lo cual deberá asentarse en el acta de dicho evento. Cumpliéndose lo anterior, el procedimiento deberá continuarse hasta el pronunciamiento del fallo, independientemente de que al efectuar el análisis cualitativo sólo una o dos de ellas cumplan con lo requerido en la invitación respectiva.

La interpretación de este precepto es muy importante, en virtud de que debe aplicarse estrictamente en estos procedimientos, ya que como menciona, si al finalizarse el acto de apertura de ofertas técnicas no se contare con un total de tres participantes que cumplan con el total de la documentación requerida en su oferta

(33) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de Octubre de 1996. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

técnica, el evento deberá declararse desierto, por lo tanto volver a desarrollarlo, con nuevos invitados seleccionados por la convocante. Es importante señalar, que si una dependencia invita a un proveedor es en virtud de que la convocante sabe que éste cuenta con la capacidad, infraestructura y oportunidad necesaria para cumplir y satisfacer a la convocante con lo requerido.

Un segundo punto importante de mencionar, es el establecido en el artículo 81 fracción IV de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que señala que en el caso de no haberse recibido propuestas solventes en dos procedimientos de licitación pública, se proceda a llevar a cabo un procedimiento de invitación restringida; y en este orden de ideas al ser previstas las mismas disposiciones para uno y para otro, en caso de declararse desierto un evento de esta naturaleza, resulta aplicable lo establecido por el artículo 23 último párrafo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles (aplicación transitoria), que establece lo siguiente: "Realizada la segunda convocatoria a que se refiere cualquiera de los dos párrafos anteriores, la dependencia o entidad podrá asignar directamente el pedido o contrato al proveedor que satisfaga los requisitos exigidos y ofrezca las mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes". Motivo por el cual, si un evento de esta naturaleza se declarase desierto en dos ocasiones, el pedido o contrato se podrá adjudicar directamente con el proveedor que reúna las condiciones legales y técnicas requeridas por la convocante, y asimismo, en base a una investigación o sondeo de mercado determinar cuales son las condiciones más económicas.

El tercer punto es el relativo a las garantías de cumplimiento de estos contratos o pedidos que se deriven de estos procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, ya que el artículo 38 penúltimo párrafo de la Ley de la materia establece que: "cuando las dependencias y entidades celebren contratos en los casos señalados en los artículos 81, fracción V del inciso A y III del inciso B; y 82, bajo su responsabilidad, podrán exceptuar al proveedor o contratista, según corresponda, de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo".

Derivado de lo anterior, el comité o subcomité correspondiente, deberá establecer la posibilidad de exceptuar al proveedor de la presentación y entrega de la garantía de cumplimiento de los contratos, siempre y cuando no rebase una cantidad determinada establecida por el citado órgano de control, la cual tendrá que establecerse en sus políticas, bases y lineamientos que al efecto dispongan en esta materia.

Por último, cabe destacar que en este tipo de procedimientos no será necesario que los bienes que adquieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuenten como mínimo con el 50% de contenido de integración nacional, como en una licitación pública de este carácter; siendo que en las mismas únicamente “para fomentar el desarrollo y participación de las empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal procurarán que en los procedimientos de invitación restringida que realicen con fundamento en el artículo 82 de la Ley, cuando menos el cincuenta por ciento del valor de los contratos sean celebrados con empresas nacionales, micro, pequeñas y medianas”.⁽³⁴⁾

3.2.2 ADJUDICACION DIRECTA.

La contratación directa es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.⁽³⁵⁾

Cuando la Administración contrata directamente, busca al contratante de la misma manera que los particulares; pero a veces debe cumplir ciertos requisitos mínimos, como el solicitar precios a varios interesados.⁽³⁶⁾

Al igual que la invitación restringida a cuando menos tres proveedores, cuando la adjudicación directa se realice de acuerdo a lo que establece el artículo 81 deberá someterse a la consideración y autorización del comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente.

Cabe señalar al respecto, un ejemplo claro de este procedimiento, establecido en su apartado “A” fracción I que a la letra dice: “Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada”, como en el caso de refacciones para cierto equipo, las cuales deberán ser necesariamente de la misma marca.

(34) Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24-XII-98. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Disposición novena.

(35) Lucero Espinosa, Manuel. Loc. cit. pág. 62

(36) Savagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Loc. cit. pág. 549

Asimismo, las adjudicaciones directas al amparo del artículo 82 de la Ley de la materia, como ya se observó en el punto anterior, junto con las invitaciones restringidas a cuando menos tres proveedores no necesitarán autorización del comité o subcomité correspondiente, y éstas operarán de acuerdo a los montos de actuación establecidos para cada ejercicio, las cuales en su conjunto integrarán como máximo el 20% del volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Por otro lado, es necesario señalar que los supuestos de adjudicación directa que se llevan a cabo con fundamento legal en los artículos 81 y 82, como consecuencia de haber sido declarados desiertos dos procedimientos de licitación pública o de invitación restringida, tienen como diferencia, en que el primero de ellos debe contar con la autorización del comité o subcomité de adquisiciones respectivo.

En este orden de ideas, el Maestro Lucero Espinosa Manuel señala que: "cuando la contratación directa deba llevarse a cabo por haber fracasado una licitación, en los casos previstos por la Ley, se realizará sobre las condiciones estipuladas en las bases o pliegos de condiciones elaborados para la licitación ya que de lo contrario no sería la misma contratación sino una diversa".⁽³⁷⁾

El criterio de este autor lo consideramos muy acertado, ya que si una dependencia o entidad convocante declarase desierto dos procedimientos de licitación pública, al adjudicarlo de manera directa, ésta contratación deberá realizarse con el proveedor que satisfaga de manera íntegra los requerimientos solicitados en las bases respectivas, asimismo, en base a una investigación o sondeo de mercado establecer cual es la más económica.

Al igual que en el procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, el comité o subcomité correspondiente, deberá establecer la posibilidad de exceptuar al proveedor de la presentación y entrega de la garantía de cumplimiento de los contratos, siempre y cuando rebase una cantidad determinada establecida por el citado órgano de control, la cual tendrá que señalarse en sus políticas, bases y lineamientos que al efecto dispongan en esta materia.

3.2.3 COMPRA ENTRE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS.

Al respecto, consideramos se trata de un supuesto muy especial que reviste gran

(37) *Loc. cit. pág. 63*

importancia, y al cual no debe tratarse como excepción a la licitación pública, ya que éste es el fundamento legal para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando entre ellas celebran algún contrato, respecto de alguna adquisición o de la prestación de algún servicio, el cual únicamente puede verse satisfecho entre las mismas.

Para someter el caso a consideración y autorización del comité o subcomité correspondiente, lo hacen bajo el amparo del artículo 1° último párrafo de la Ley de la materia, el cual dispone que: " no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades o entre entidades", siendo que además dicha adquisición o servicio se encuentra contemplado en el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Esta facultad del comité o subcomité de igual manera se encuentra regulada en el artículo 24 fracción III del mismo ordenamiento, mismo que establece que: "las dependencias deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones: fracción III...., así como autorizar los supuestos no previstos en estos, debiendo informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades.

En este orden de ideas, cabe hacer mención que los casos de compra o prestación de servicios entre entidades o dependencias se encuentran regulados en estos supuestos, y en base a los cuales se apegan cuando surgen necesidades que debido a su naturaleza sólo pueden verse satisfechas entre las mismas. De igual manera, el ejercicio del gasto de este supuesto no es acumulable a ninguno de los establecidos por el artículo 82 de la Ley de la materia.

3.3 SOLICITUD DE AUTORIZACION ANTE EL ORGANO DE CONTROL.

Una vez que son definidos los bienes o servicios que se pretendan adquirir y, en su caso, estén contemplados dentro del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, o se haya efectuado la modificación correspondiente, y la dependencia o entidad cuente con suficiente presupuesto, según lo establece el artículo 29 párrafo primero de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente, que establece: " Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la

partida correspondiente;" la misma procederá a someterla a la dictaminación del comité o subcomité respectivo.

Respecto a lo anterior, es necesario señalar el criterio del Maestro Lucero Espinosa, el cual indica que: "la celebración de contratos por parte de la Administración Pública representan compromisos que afectan el gasto público. Por ello, para realizar tal compromiso es menester que exista la partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se le aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado".⁽³⁸⁾

Cabe aclarar, que los casos que se someten a autorización del comité o subcomité correspondiente, son las licitaciones públicas, así como los procedimientos de invitación restringida, con base en el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; por lo que hace a los eventos de invitación restringida al amparo del artículo 82 no es necesaria su autorización, salvo cuando se trate de bienes clasificados como restringidos, que es el capítulo 5000 de su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los cuales son bienes de inversión, sujetos algunos de ellos a la autorización de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de cada dependencia, entidad o sector, según corresponda. Asimismo, hay que citar que según el punto anterior al que se estudia, también los mencionados en el artículo 1º último párrafo deben ser sometidos a su autorización correspondiente.

En relación a la documentación que se debe presentar al comité o subcomité correspondiente de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada dependencia para que sea sometido a consideración algún caso, el "Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"⁽³⁹⁾ señala en su cuarta disposición que: "Las reuniones de los comités, se realizarán conforme a lo siguiente:

IV. Los asuntos que se sometan a consideración del comité se presentarán en listados, en los que se contengan la información resumida de los casos que se dictaminen en cada sesión, los que se firmarán por los asistentes que tengan derecho a voz y voto."

(38) *Op cit.* pág. 40

(39) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1990.

Este “listado de casos” es incluido en su carpeta de trabajo del órgano colegiado, para su dictaminación correspondiente, así como la requisición de compra en el caso de adquisición y orden de servicio en el caso de que se trate de la contratación de un servicio, la cual describa y precise las características y especificaciones requeridas, de igual modo se anexará la justificación de las necesidades, la cual deberá ser concreta, sólida, suficiente y específica sobre los bienes o servicios que se solicitan. Asimismo, cuando el caso lo amerite, un sondeo de mercado y, en su caso, dictamen favorable, expedido por el comité o subcomité técnico de especialidad, que corresponda. Cuando se trate de bienes o servicios restringidos, deberá presentarse, la autorización correspondiente.

Estos serán los requisitos que deberán presentarse para que sea sometido a la autorización de cualquier comité o subcomité que corresponda, caso que ya sea por unanimidad o mayoría de votos, resolverá si es procedente o no, y el procedimiento a seguir para cada caso.

Es importante señalar que para un procedimiento de licitación pública, los montos de actuación son inoperantes, en virtud de ser ésta la regla general en la materia, a través de la cual se buscan las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad en la adquisición de bienes o prestación de servicios, ya que únicamente no se llevan a cabo cuando éste no es el medio más idóneo para llevarla a cabo, derivado de lo cual se establecen las excepciones previstas por el artículo 81 de la Ley de la materia citado con antelación.

3.4. CONVOCATORIA.

Una vez autorizado el caso correspondiente por el comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la dependencia de que se trate, su unidad de adquisiciones procederá a dar la respectiva comunicación al público sobre las necesidades de la dependencia; llamado a licitación que se hará mediante la correspondiente publicación.

Siendo una característica de la licitación pública la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública, la forma por medio de la cual se logra la indeterminación del destinatario de esa invitación es a través de la publicación de la convocatoria respectiva; ya que la misma tiene como finalidad el que todos y cada uno de los proveedores que estén en aptitudes de contratar con la Administración Pública,

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

SALIR DE LA BIBLIOTECA
ESTA TESIS NO DEBE

proveer de los bienes solicitados a la convocante o prestar el tipo de servicio solicitado, acudan a concursar en la respectiva licitación a presentar sus proposiciones.

Ahora bien, la forma de publicación y requisitos que deberán cumplirse encuentran establecidos por el artículo 32 de la Ley de la materia, que a la letra dice:

“Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, y contendrán:

I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. La indicación de los lugares, fechas y horarios 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. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación.

III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y

IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional, si se realizará bajo la cobertura de algún tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.

Además, este precepto establece otros requisitos que deberá contener la publicación en la modalidad que nos ocupa en su inciso "A" que dispone:

a) Tratándose de adquisiciones, y servicios, además contendrán:

I. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a, por lo menos cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;

II. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago.”

Cabe hacer mención que: "la publicación de las convocatorias de las licitaciones públicas deberá efectuarse atendiendo a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ésto es, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y simultáneamente en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra. Cuando los supuestos a que se refiere la última parte del párrafo anterior se requieran en el Distrito Federal, la convocatoria será publicada exclusivamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación. En la hipótesis de que las convocatorias se refieran a requerimientos consolidados que abarquen a tres o más entidades federativas, aquéllas se publicarán únicamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación referido y en un diario de circulación nacional".⁽⁴⁰⁾

Con relación a las convocatorias sobre requerimientos para el Distrito Federal, cabe recordar como se analizó en el primer capítulo de este trabajo de investigación, estas se apegarán a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, la cual establece que deberán ser publicadas simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Es causa que determina la nulidad de la licitación por violación a la formalidad de la publicación, la omisión de la publicación de la convocatoria, así como de los requisitos que deba contener y que impliquen una publicación incompleta, confusa, deficiente o imprecisa, la misma debe ser redactada en forma clara y precisa para que los interesados puedan resolver acerca de presentarse o no al procedimiento licitatorio correspondiente.

Al respecto, el Maestro Sayagués Laso nos ilustra y dice: "generalmente la forma de publicación está determinada de manera expresa, debiendo cumplirse estrictamente, pues de lo contrario el procedimiento podría resultar viciado"⁽⁴¹⁾; por lo tanto, la publicidad debe ser escrupulosamente cumplida, respetando lo que disponga la normatividad vigente.

"A la convocatoria también le son aplicables las reglas de competencia, razón por la cual debe ser emitida por el órgano administrativo que tenga facultades para hacerlo, ya que de lo contrario la licitación, en su caso, el contrato, estarían afectados de nulidad de pleno derecho por vicios de incompetencia en la

(40) *Lineamientos D.O.F 15-III-96. Loc. cit. numeral 1.3*

(41) *Loc. cit. pág. 562*

publicación de la convocatoria.”⁽⁴²⁾

En relación a este tema, el “Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública”, (Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, COMPRANET), establece que la información de las convocatorias deberá ser entregada en las oficinas de la Contraloría, en la misma fecha en que está se entregue al Diario Oficial de la Federación para su publicación, y deberá incluir para el caso de adquisiciones de bienes muebles, el total de las partidas objeto de la licitación.

Cabe aclarar a este respecto, que el módulo de convocatorias de este sistema, para efectos de la convocatoria a publicarse en el Diario Oficial de la Federación es generada en el formato de Word para Windows versión 2.0 ó superior, mismo que sólo considera después de ser capturado las 5 partidas de mayor monto; y para el caso de la información que se remite en este Sistema COMPRANET, contempla en su formato la captura de todas las partidas de la licitación de que se trate.

3.5 BASES PARA UN PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA.

En este tema tan importante, cabe aclarar que los autores doctrinales toman como sinónimo de bases, pliego de condiciones, manejando la Ley de la materia únicamente la palabra bases de licitación, que son sencillamente las reglas a que deberán ajustarse los participantes que deseen presentar sus ofertas.

La característica principal de fondo de las licitaciones, es que cuenten con una descripción detallada de la contraprestación requerida por la Administración Pública que va a constituir el objeto de la contratación o adquisición correspondiente, modalidades materia de este trabajo de investigación.

Por lo que a continuación señalaremos el criterio del Maestro Sayagués Laso, el cual define al pliego de condiciones como “el conjunto de cláusulas redactadas por

(42) Lucero Espinosa, Manuel. *Loc. cit.* pág. 44

la administración, especificando el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrar y determinando el trámite a seguir en el procedimiento de licitación”.⁽⁴³⁾

Ahora bien, consideramos que las bases o pliego de condiciones es el conjunto de documentos escritos que determinan la descripción de la necesidad, es decir, las condiciones del contrato.

Lucero Espinosa Manuel, señala que ello “constituye un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración, destinadas tanto a la formalización del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes. Por ello las bases o pliego de la licitación incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto versan sobre el procedimiento licitatorio en sí; y por otro lado, cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar”.⁽⁴⁴⁾

En cuanto a las bases o pliego de condiciones éstos son el resultado de un proceso preliminar, en el cual, ante una necesidad que debe ser satisfecha, la Administración Pública comienza por estudiar qué es lo que necesita, cuánto, cómo y a qué plazo necesita la provisión o el servicio, y una vez aclarado esto, redacta las bases o pliego de condiciones determinando las condiciones del contrato a celebrar.

“Las cláusulas del pliego son la fuente principal de los derechos y obligaciones de la Administración y de los proponentes, así como del que resulte contratante. Sus reglas deben cumplirse estrictamente”.⁽⁴⁵⁾

Los requisitos y condiciones de las bases serán iguales para todos los participantes, a efecto de propiciar mayor competencia y transparencia entre ellos, y no tendrán que establecerse disposiciones que soliciten requisitos que no sean esenciales en las proposiciones, tales como la utilización de sobres de colores en que se contengan las ofertas, protección de datos con cinta adhesiva transparente, presentación de ofertas engargoladas o encuadernadas, varias copias de las

(43) *Loc. cit. pág. 560*

(44) *Loc. cit. pág. 41*

(45) *Sayagués Laso, Enrique. Loc. cit. pág. 560*

propuestas, y en general cualquier requisito cuyo propósito no sea esencial para el objeto de las bases.

Otro aspecto importante de señalar es que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben cumplir en todo momento con los principios emanados de la licitación pública, ya que los participantes tendrán que ofertar sobre las mismas bases o pliego de condiciones, tener igual acceso a la información que derive del procedimiento y concursar bajo las mismas condiciones, ya que su incumplimiento podría dejar en estado de indefensión a alguno de ellos, omitiéndose cumplir con los principios que regulan a dicho procedimiento y desde luego viciándolo de nulidad, motivo por el cual los principios de ella deben cumplirse estrictamente.

Es necesario señalar que el artículo 33 de la Ley de la materia, establece los requisitos mínimos que deberán contener las bases o pliego de condiciones para una licitación, los cuales obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, como el contrato mismo, hasta el momento de su terminación; precepto que dispone lo siguiente:

“Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, y contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;
- III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación;
- IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;

- V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores, podrán ser negociadas, y
- VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.

Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además contendrán:

- I. Descripción completa de los bienes o servicios; información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deban 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; periodo de garantía y, en su caso, otras opciones adicionales de cotización;
- II. Plazo, lugar y condiciones de entrega;
- III. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar;
- IV. Condiciones de precio y pago;
- V. La indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- VI. 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, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 49, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- VII. En el caso de los contratos abiertos, la información que corresponda del artículo 48;

- VIII. Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún proveedor ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes y servicios;
- IX. Penas convencionales por atraso en las entregas;
- X. Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y garantías, y
- XI. La indicación de que, en los casos de licitación internacional en que la convocante determine que los pagos se harán en moneda extranjera, los proveedores nacionales, exclusivamente para fines de comparación, podrán presentar la parte del contenido importado de sus proposiciones, en la moneda extranjera que determine la convocante; pero el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes”.

Con respecto a la documentación que debe enviarse a la Contraloría, según el Acuerdo relativo al Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), las bases de licitación deberán remitirse el mismo día que se entregue la convocatoria correspondiente en el Diario Oficial de la Federación para su publicación, y el texto que se remita a la Contraloría deberá coincidir en todos sus términos con el que se ponga a disposición de los proveedores y contratistas en las oficinas de la convocante para su venta, exceptuando a las que por su complejidad técnica o volumen de información no sean susceptibles de incorporarse a Compranet, por lo que en tales casos deberá especificarse en la convocatoria respectiva que las bases de licitación no estarán disponibles para su consulta en Compranet y que el sistema de pago de bases en bancos no estará disponible; la información correspondiente a este punto deberá generarse en formato Word para Windows versión 2.0 o superior.

3.5.1 DOCUMENTOS JURIDICOS DE ACREDITACION Y FORMA DE PRESENTACION DE LOS MISMOS.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las bases o pliego de condiciones de la licitación pública correspondiente, deberá establecer la documentación que deberán presentar los proveedores durante la presentación y apertura de las proposiciones.

Se presupone que un proveedor, al adquirir las bases para una licitación cuenta con la infraestructura técnica, capacidad legal y financiera para participar en el procedimiento a celebrar, no obstante ello la convocante solicitará documentación relativa a ello para verificar dicha capacidad y personalidad jurídica del proveedor.

Como se señaló en el capítulo primero de este trabajo de investigación, el propio artículo 134 Constitucional establece que en un procedimiento licitatorio, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, a efecto de garantizar debidamente la transparencia de este procedimiento.

Por lo que respecta a “la documentación complementaria -estados financieros, identificación, poderes que deberán acreditarse, entre otros documentos- deberá presentarse simultáneamente con la propuesta técnica, dentro del sobre de ésta o fuera de él, a elección del participante”.⁽⁴⁶⁾

Anteriormente, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para verificar la personalidad, capacidad técnica, legal, administrativa y financiera de los proveedores participantes, requerían entre otros los documentos públicos y privados siguientes:

- Acta constitutiva de la empresa participante, así como las modificaciones respectivas, protocolizadas ante notario público e inscritas debidamente en el Registro público de la propiedad y el comercio.
- Alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.(Personas físicas y morales)
- Estados financieros y/o en su caso pagos trimestrales del I.S.R. e I.V.A.
- Identificación oficial con fotografía.
- Poder notarial del representante legal.
- Curriculum.

(46) Lineamientos D.O.F. 15-III-96. Loc. cit. numeral 2.8

- Escrito en el que manifiesten Bajo Protesta de decir verdad, no encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Recibo que ampare el pago y recepción de las bases.
- Testimonio por escrito de conocer y aceptar el contenido de las bases.

De esta documentación la dependencia o entidad la solicitará en original y copia, a efecto de verificar la autenticidad de los documentos que queden en poder de la convocante, y como lo señala el numeral antes descrito, deberá presentarse dentro del sobre de la oferta técnica o fuera de él, ya que si bien la presentación de la documentación dentro del mismo no es un requisito indispensable, tampoco se considera causa de descalificación, pero sí lo será el omitir alguno de los documentos requeridos.

Por lo que respecta a la oferta técnica, se deberá presentar conforme ya quedó establecido con antelación, en sobre cerrado de manera inviolable; asimismo, toda la documentación que será entregada al área convocante por los participantes y que no sean documentos con carácter devolutivo, deberá ser firmada por el representante legal.

Por lo que respecta a la oferta técnica, ésta deberá contener lo siguiente:

- Carta original de preferencia en papel membretado, firmada por el representante legal de la empresa participante, en la que precise la oferta técnica, consistente en otorgar los bienes o prestar los servicios indicados en las mismas, en los términos y condiciones que en el mismo se citan.
- Carta garantía de los bienes o servicios ofertados.
- Información complementaria que pueda proporcionar, como catálogos, documentos o videos que contengan las características específicas de los bienes o de su programa de trabajo.
- No deberá considerar precios, en caso de incluirlos, será motivo de descalificación del participante.

En relación a la documentación complementaria, "no es admisible establecer como requisito para participar en las licitaciones, que la persona que asista a entregar la propuesta cuente con poderes de representación de la empresa en cuyo nombre presente aquélla. En este caso será suficiente contar con una carta poder simple e identificación, toda vez que la persona que suscriba la propuesta en la licitación es la que debe contar con los documentos notariales que lo acrediten como apoderado o administrador de la empresa con las facultades legales expresas para comprometerse y contratar en nombre y representación de la misma".⁽⁴⁷⁾

Ahora bien, una nueva disposición implementada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según el Acuerdo relativo al Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), establece que en las licitaciones públicas de adquisiciones, arrendamientos y servicios en la que los proveedores participen a través de un representante, la única documentación que las dependencias y entidades podrán requerir a éstos, con objeto de acreditar su personalidad para participar en las mismas, será un escrito en el que el firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para suscribir a nombre de su representada la propuesta correspondiente, formato que es establecido en el propio acuerdo, mismo que podrá reproducirse de distinta manera por los participantes, pero invariablemente en él, deberán establecerse los datos principales del proveedor, tales como el número del registro federal de contribuyentes; el nombre de su apoderado o representante; su domicilio, teléfono, etc., y en el caso de personas morales el número y fecha de la escritura pública en la que consta el acta constitutiva y sus reformas, el nombre, el número del notario público ante el cual se dio fe de la misma, la relación de los accionistas y la descripción del objeto social de la empresa. Asimismo, del representante legal del proveedor, el número y fecha de la escritura pública en la que consta que cuenta con facultades suficientes para suscribir la propuesta, así como el nombre y número del notario público ante el cual fue otorgada.

Cabe hacer mención que el formato que integra éstos datos deberán adjuntarlo a su propuesta técnica debidamente requisitado, y las convocantes tendrán que abstenerse de solicitar a los participantes, para acreditar la personalidad jurídica de éstos, cualquier otra documentación distinta de la que se precisa, debiendo exclusivamente requerir a la empresa ganadora, previo a la firma del contrato, copia certificada para su cotejo y copia simple para su archivo de los documentos; no obstante ello, la persona que concurra en representación de una persona física o

(47) *Op cit* numeral 18

moral al acto de presentación y apertura de proposiciones deberá presentar carta poder simple para poder participar, así como copia de una identificación oficial con fotografía.

Como se desprende de lo anterior, la documentación para acreditar la personalidad jurídica de un proveedor, ya no será requerida dentro de los documentos públicos y privados solicitados para poder participar, sino que únicamente se requerirá al proveedor (es) ganador (es) para la firma del contrato respectivo; debiendo únicamente solicitar la convocante aparte de ello, los documentos señalados con anterioridad, tales como el recibo de compra de bases, curriculum, testimonio por escrito de conocer y aceptar el contenido de las bases, etc. que consideren necesarios para cumplir con las obligaciones que deriven de cada procedimiento.

Por lo que respecta, a la presentación de la oferta económica al igual que la técnica será presentada en sobre cerrado de manera inviolable, los cuales deberán ser firmados por el representante legal o quien cuente con facultades legales para ello.

Con relación a la oferta económica deberá contener lo siguiente:

- Incluir el costo unitario y total de los bienes o servicios que el participante consideró en su oferta técnica, desglosando el impuesto al valor agregado (I.V.A.).
- Garantía de sostenimiento de las proposiciones.

Asimismo, en las bases o pliego de condiciones se indicará que no será contemplada la oferta económica del participante que incumpla, total o parcialmente, cualquiera de los requisitos especificados en la oferta técnica.

“El interesado que desee participar en la licitación debe tener cuidado en la preparación de su oferta, ya que de la redacción, confección y presentación de la propuesta depende que su proposición sea aceptada”.⁽⁴⁸⁾

3.5.2 CRONOGRAMA DESCRITO DEL PROCEDIMIENTO CON LOS RESPECTIVOS HORARIOS Y FECHAS DE SUS DISTINTAS ETAPAS.

(48) Lucero Espinosa Loc. cit pág 46

Dentro del contenido de las bases o pliego de condiciones de la licitación pública respectiva, la dependencia o entidad convocante al desglosar sus etapas, deberá señalar el lugar, fecha y horarios en que se celebrarán todos y cada uno de los actos que integran el procedimiento licitatorio.

La publicación se hará por medio del Diario Oficial de la Federación y la convocante establecerá las fechas de celebración de estos eventos, con la finalidad de que los participantes que se presenten a licitar, conozcan las fechas exactas de las distintas etapas del procedimiento y estén conscientes de cuando sea necesaria u opcional su asistencia a los mismos, o ésto sea causa de descalificación del procedimiento licitatorio correspondiente, y con ello puedan acudir en tiempo y forma a la presentación de sus ofertas.

3.5.3 DISPOSICIONES GENERALES.

3.5.3.1 GARANTIAS.

Dentro de las obligaciones de los oferentes, una de ellas es afianzar sus obligaciones en su calidad de oferente, para lo cual debe otorgar la llamada "garantía de la oferta" y, en su caso, la "garantía de cumplimiento del contrato".

Los proveedores que participen en procedimientos de licitación pública, deberán considerar el sostenimiento de sus ofertas y el cumplimiento del contrato.

“Para la determinación del porcentaje de garantías, las convocantes podrán considerar la conveniencia de establecer un 5% máximo del monto total de la propuesta para garantizar la seriedad de las ofertas, y un 10% máximo del monto total del contrato para garantizar el cumplimiento del mismo”.⁽⁴⁹⁾

Los comités y subcomités correspondientes determinarán la forma y el monto de las garantías que deban aplicarse en estos casos; la unidad de adquisiciones será responsable de que se garantice legal, técnica, económica y administrativamente las operaciones de compra que se formalicen.

Es muy importante establecer en las bases o pliego de condiciones, clara y

(49) *Lineamientos D.O.F. 15-III-96 Loc. cit. numeral 2.9*

expresamente el tipo de garantías y el monto de las mismas, que cada operación de compra amerite, así como en favor de quién se otorgarán, ya sea de la Tesorería de la Federación, de las Entidades o de las Tesorerías de los Estados y Municipios.

Básicamente el cumplimiento de los contratos siempre es solicitado mediante fianza, y el sostenimiento ya sea a través de esta misma garantía o de un cheque certificado o de caja. Asimismo, en las bases o pliego de condiciones deberá establecerse que las fianzas deberán ser expedidas por institución legalmente constituida y facultada para tal efecto, y que la misma será liberada por la unidad de adquisiciones de cada dependencia o entidad, siempre y cuando el proveedor haya cumplido previamente y a satisfacción el objeto y condiciones que motivaron su expedición.

A este respecto, el artículo 1° de la Ley de la materia señala las siguientes dependencias

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Cabe destacar, como se señaló al analizar de manera breve la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a partir del día 05 de Diciembre de 1997 por Decreto que reforma disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Gobierno del Distrito Federal así como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ya no conforman parte de ella.

Como ya quedo señalado, la garantía de seriedad de las proposiciones deberá ser incluida dentro del sobre de la oferta económica; con respecto a la garantía de cumplimiento de contrato, se deberá establecer cierta fecha para su presentación, ya

que ésta junto con el contrato respectivo, son requisitos indispensables para efectuar el pago que corresponda.

Las garantías de sostenimiento de las ofertas y de cumplimiento de contrato tendrán las mismas disposiciones para la licitación pública, así como para los procedimientos excepción a la licitación pública.

Como ya se señaló en temas anteriores, la dependencia o entidad convocante podrá exceptuar al proveedor o contratista, según corresponda, de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo.

Con referencia a los montos de actuación, establecidos en cada ejercicio para efectos del artículo 82 de la Ley de la materia, las dependencias y entidades establecerán hasta qué monto podrán exceptuar al proveedor de la presentación de la garantía de cumplimiento del contrato, lo cual establecerán dentro de sus políticas, bases y lineamientos de su comité o subcomité correspondiente. Por ejemplo, al darse a conocer el fallo de un procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, y el monto del contrato a celebrar no rebase el monto base establecido, se exceptuará a este proveedor de la presentación de la garantía correspondiente, igualmente sería con una adjudicación directa de bienes o prestación de servicios, siempre y cuando no rebase el monto preestablecido.

“Las garantías de "oferta" les son devueltas a los licitadores que no resulten adjudicatarios; en cambio, al oferente que resulte adjudicatario, el depósito de garantía de oferta le será devuelto después de celebrado el contrato”⁽⁵⁰⁾

Posteriormente a la notificación de que un proveedor resultó ganador, éste deberá canjear la garantía de sostenimiento de la oferta por la de cumplimiento del contrato, y una vez que haya cumplido a satisfacción de la convocante las obligaciones respectivas, ésta será liberada.

CAUSAS POR LAS CUALES SE HARAN EFECTIVAS LAS GARANTIAS.

A este respecto, el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley de la materia señala que: “El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato como resultado de una

(50) Miguel S. Marienhoff, *Loc. Cit.* Pág. 238

licitación, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si, por causas imputables a él, la operación no se formaliza dentro del plazo a que se refiere este artículo”.

Otros supuestos que suelen dar origen a hacer efectivas las garantías de sostenimiento, es cuando el participante:

- Retire su propuesta una vez iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones.
- Retire su propuesta antes de emitirse el fallo final.
- No firme el licitante ganador, el contrato derivado de la adjudicación de la licitación, en la fecha señalada.
- No entregue oportunamente la fianza de cumplimiento del contrato.

Estos supuestos los consideramos convenientes, ya que una vez iniciado el acto de presentación y apertura de ofertas, cada participante deberá sostener sus ofertas y a su vez cumplir con las obligaciones respectivas que llegasen a derivarse, ya que no podría darse lugar a que incumpliera con cierta obligación en el momento que desee, motivo por el cual es necesario establecer una sanción, que en este caso es la ejecución de la fianza correspondiente.

En el caso de las fianzas de garantía de cumplimiento de contrato, éstas se harán efectivas después de agotar las penas convencionales pactadas en los contratos por incumplimiento en las entregas.

3.5.3.2 MODIFICACIONES A LAS BASES, PEDIDOS O CONTRATOS.

Las bases de licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que la Administración Pública no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites establecidos por la propia Ley; pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de presentación y apertura de ofertas.

Al respecto, el artículo 35 de la Ley de la materia, establece los supuestos entre los cuales podrán modificarse, y que a continuación se describen:

"Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, siempre que:

I. Tratándose de la convocatoria, las modificaciones se hagan del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, y

II. En el caso de las bases de la licitación, se publique un aviso a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, a fin de que los interesados concurren, en su caso, ante la propia dependencia o entidad para conocer, de manera específica, la o las modificaciones respectivas.

No será necesario hacer la publicación del aviso a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas aclaratorias, siempre que, a más tardar en el plazo señalado en este artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación.

Las modificaciones de que trata este artículo no podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de los bienes o servicios convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos".

Lo anteriormente estipulado, consideramos se encuentra bien establecido, ello en virtud de que las dependencias deben ajustarse a las limitantes y formalidades que para este fin exige el propio ordenamiento, pues sólo pueden versar sobre plazos u otros aspectos enunciados en la convocatoria o en las bases mismas.

"Las bases de licitación pública no pueden ser modificadas. La doctrina ha considerado que dicha modificación puede hacerse de manera limitada, siempre y cuando no se haya efectuado la presentación de ofertas y que tales modificaciones se hayan dado a conocer oportunamente a todos los participantes".⁽⁵¹⁾

Por lo que se refiere a la información que deberá ser enviada a la Contraloría a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), los avisos de modificaciones a las convocatorias y bases de las

(51) Lucero Espinosa, Manuel. *Loc. Cit.* pág. 128.

licitaciones deberán remitirse el día en que se entreguen al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

Otro supuesto más de modificación a las bases, es la justificación del ajuste del pedido. Un ejemplo de ello es cuando el costo de los bienes o servicios sobrepasa el monto presupuestado, y la convocante procede a ajustar el número de bienes o servicios requeridos, a efecto de no sobrepasar dicho monto, ello en virtud de que en base a un sondeo de mercado los precios resultan convenientes.

Por otro lado, las dependencias y entidades de la administración pública podrán modificar los contratos vigentes dentro de los seis meses posteriores a la fecha de su firma, formalizándose invariablemente por escrito, únicamente en lo que se refiere a incremento en los bienes o servicios, o prórrogas en la vigencia de estos, hasta un máximo del 15% de lo pactado originalmente, siempre y cuando se establezca en las bases de licitación, se cuente con el presupuesto disponible, y el precio de los bienes sea igual al acordado inicialmente, ello de conformidad con el artículo 53 de la Ley en cita.

Por lo cual, las dependencias y entidades no necesitarán la autorización del comité o subcomité correspondiente de adquisiciones, arrendamientos y servicios, ya que esto permite que, cuando no sea programado debidamente el control y ejercicio del gasto, o por causas de interés general se requiere una mayor cantidad de bienes o de servicios fuera de lo autorizado por el comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente, podrán incrementar éstos hasta un máximo del 15% para soportar cualquier contingencia, toda vez que podrán hacerlo bajo su responsabilidad, debiendo contar para ello con el saldo disponible dentro de la partida correspondiente.

3.5.3.3 PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE ENTREGA DE LOS BIENES O FORMA DE PRESTACION DEL SERVICIO.

Estos aspectos están previstos en el artículo 33 inciso A fracción II de la Ley de la materia, como requisitos que deberán contener las bases o pliego de condiciones, y a los cuales deberán ajustarse los proveedores participantes, ya que ninguna de las condiciones de las bases podrán ser negociadas.

Se deberán establecer las fechas exactas, así como los lugares o almacenes en que serán entregados los bienes motivo de la licitación, o en su caso, el período durante

el cual se podrán adquirir éstos. Asimismo, los lugares, oficinas o instalaciones en donde se prestará el servicio, o si en base a la naturaleza de éste, el mismo se prestará en las instalaciones del proveedor ganador o ganadores, estableciéndose el período durante el cual se prestarán los servicios solicitados por la dependencia o entidad convocante.

3.5.3.4 CONDICIONES DE PRECIO Y PAGO.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, programan a inicio de año sus necesidades en la materia para desarrollar en óptimas condiciones sus actividades y funciones encomendadas, y es por ello que en los distintos procedimientos se requiera fundamentalmente la condición de precios firmes y fijos hasta la conclusión del contrato correspondiente, lo cual establece el artículo 51 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas al señalar que:

"En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo.

En relación a los casos justificados, se podrán pactar en el contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con la fórmula que determine previamente la convocante en las bases de la licitación. En ningún caso procederán ajustes que no hubieren sido considerados en las propias bases de la licitación.

Tratándose de bienes o servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados".

Lo anterior, lo consideramos acertado, ya que los precios deberán ser precios fijos y firmes durante el periodo que cubra el contrato respectivo, y sólo en caso de precios oficiales, ajustarse a los incrementos.

Asimismo, deberán establecer en forma explícita en las convocatorias y bases de la licitación, la fecha en que se hará exigible la obligación de pago por parte del proveedor ganador o ganadores, es decir, no podrán establecer en las bases de la licitación condiciones tales como: "dentro" de los "x" y "y" días, a la recepción "satisfactoria" de la convocante, u otras similares y equivalentes que generen ambigüedad o subjetividad en la determinación de la fecha en que se haga exigible la obligación de pago.

El momento de referencia que se establezca para determinar la fecha exacta en que se haga exigible la obligación de pago, invariablemente deberá ser verificable en forma documental, a partir de la fecha en que se haga constar la recepción de los bienes en almacén o lugar que se precise; a partir de la fecha en que se haga constar la aprobación de la calidad de los productos, entre otros, ello considerando la presentación de la factura debidamente autorizada y requisitada sin errores de elaboración.

En relación a lo anteriormente señalado, el artículo 52 de la Ley de la materia establece en su primer párrafo que: "Las Dependencias y Entidades deberán pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la propia dependencia o entidad", además las diferentes Unidades administrativas deberán aclararlo en la convocatoria y bases de licitación para que los proveedores que quieran participar conozcan de éstas condiciones.

3.5.3.5 ANTICIPOS.

Este tema dada su naturaleza de constituirse también como una garantía, pudo haber sido tema de dicho apartado, pero a nuestra consideración es un punto que merece un análisis por separado ya que es un tema de importancia para la materia que nos ocupa, y al respecto señalaremos que el artículo 33 inciso "A" fracción V de la Ley de la materia, prevé que en las bases de licitación o pliego de condiciones las dependencias y entidades harán "la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato".

Cabe mencionar que todo anticipo otorgado por una dependencia, se justificará y someterá a la previa consideración y resolución del comité o subcomité según corresponda, mismo que tomará en cuenta que sea estrictamente necesario, por el tipo de bien o servicio a licitar; los cuales únicamente se otorgarán cuando se trate de adquisición de bienes sujetos a un proceso largo de fabricación, por etapas; y bienes que por su valor, tamaño y especificaciones no se tengan en existencia y sólo se fabrican y producen a partir de la formalización de un contrato.

Es preciso decir, que los anticipos que otorguen las dependencias deberán constituirse por la totalidad del monto del anticipo, según lo establece el artículo 38 fracción II de la Ley de la materia, que a la letra dice:

"Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta Ley, deberán garantizar: fracción II. Los anticipos que, en su caso, reciban. Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo."

Lo anterior, se considera acertado, ya que ésta es una forma de soportar debidamente un recurso erogado por una dependencia, por un bien que no se ha recibido a satisfacción y es una manera de obligar a la aseguradora a través de la fianza respectiva a cubrirlo en el caso de incumplimiento a las obligaciones correspondientes a cargo del fiado.

3.5.3.6 CAUSAS DE DESCALIFICACION

Consideramos que este es otro punto muy importante dentro de la materia que nos ocupa, ya que las causas que originan la descalificación de algún participante deben ser debidamente fundadas y motivadas, toda vez que de no encontrarse apegadas a la normatividad vigente, podría ser causal de inconformidad por parte de algún participante en alguno de estos eventos, lo que ocasionaría un obstáculo para la contratación por parte de la dependencia hasta en tanto se resuelva la misma.

"Las convocantes no podrán establecer en las bases de las licitaciones la previsión relativa a "reservarse el derecho" de descalificar o no a los concursantes, ya que es causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de las bases, excepto los indicados como optativos y por lo tanto, la descalificación o desechamiento no es un acto discrecional de la convocante, sino que se trata de un acto regulado por los artículos 33 fracción III, 45 Y 58 de la Ley de la materia.

No podrá ser motivo de descalificación el que un participante se ausente del evento, siempre y cuando hubiere presentado la propuesta".⁽⁵²⁾

Concluyendo este punto, consideramos que los casos y las causas de descalificación de los participantes se asentarán en las actas de los eventos de presentación y apertura de proposiciones y de fallos correspondientes, por lo que las dependencias deberán tener el cuidado pertinente de apegarse a lo establecido en la normatividad vigente y en sus bases de licitación..ya que como se desprende de dicho precepto el incumplimiento de un solo requisito traerá como consecuencia

(52) Lineamientos D.O.F. 15-III-96. Loc. cit. numeral 2.4

su descalificación, para lo cual deberá fundar y motivar la descalificación de los participantes que incumplan con lo solicitado en bases.

3.5.3.7 DECLARAR DESIERTA UNA LICITACION

Este tema relativo al término “desierta”, se refiere en que al ser convocado un procedimiento de licitación pública o de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, no exista una persona física o moral a la cual se le adjudique el contrato respectivo, es decir no hay la conclusión satisfactoria por parte de la dependencia o entidad convocante por circunstancias ajenas a ella y propias de la materia que nos ocupa, ya que regula oportunamente estos casos.

Al respecto, el Maestro Manuel S. Marienhoff señala que: “una licitación pública puede fracasar no sólo por falta de oferentes, sino también cuando la o las ofertas presentadas resulten “inadmisibles”.”⁽⁵³⁾

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán establecer clara y detalladamente cuándo y en qué casos se procederá a declarar desierta una licitación pública.

El fundamento legal sobre este tema lo encontramos en el artículo 47 de la Ley de la materia que establece que: “ las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una nueva convocatoria.

Tratándose de licitaciones en la que una o varias partidas se declaren desiertas por no haberse recibido posturas satisfactorias, la dependencia o entidad podrá proceder, sólo por esas partidas, en los términos del párrafo anterior, o bien, cuando proceda, en los términos del artículo 82”.

Algunos de los supuestos que consideramos pueden presentarse, y son los siguientes:

I. Cuando ningún proveedor hubiere adquirido las bases para participar.

(53) *Loc. cit. Pág. 259*

II. Cuando ninguna de las ofertas presentadas reúna los requisitos establecidos en las bases de la licitación o que sus precios no sean aceptables, previo el sondeo de mercado efectuado.

Como se desprende de lo antes descrito, el efecto de una licitación que resulta desierta es el de admitir que la contratación se lleve a cabo prescindiendo de una licitación pública y el contrato podrá efectuarse mediante un procedimiento de invitación restringida, situación que establece el artículo 81 fracción IV el cual señala que: "las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando: ...fracción IV: Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes".

Desde luego al declarar desiertas dos licitaciones públicas y con el efecto de darle más transparencia a las adquisiciones, lo más conveniente sería un procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, pero en base a la opinión de su comité o subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en el caso de los supuestos sometidos a su dictaminación, determinará lo más conveniente a seguir para cada caso dependiendo del tipo de bien o servicio y de las necesidades a satisfacer por parte de la convocante, pudiendo para ello adjudicarlo de manera directa.

En este orden de ideas, el Maestro Lucero Espinosa, establece que: "cuando la contratación directa deba llevarse a cabo por haber fracasado una licitación, en los casos previstos por la Ley, se realizará sobre las condiciones estipuladas en las bases o pliegos de condiciones elaborados para la licitación ya que de lo contrario no sería la misma contratación sino una diversa."⁽⁵⁴⁾

Nosotros consideramos que la idea de este autor es conveniente, en virtud de que al declararse desierta una licitación pública, el pedido o contrato debe adjudicarse de manera directa y no realizarse un procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, toda vez que ya se hizo un llamado público, y por ciertas circunstancias no se adjudicó el mismo, por lo que deberá buscarse el proveedor que cumpla con las condiciones legales, técnicas y económicas (sondeo de mercado) más convenientes para la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones respectivas.

(54) *Loc. cit. Pág. 63.*

3.5.3.8 CANCELACION DE UNA LICITACION

Con respecto a este tema, señalaremos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, podrán cancelar una licitación pública, sin ninguna responsabilidad para el área convocante, debiendo para ello fundamentar tal decisión, y será en los siguientes casos:

- a) En caso fortuito o de fuerza mayor.
- b) Cuando concurren razones de interés general.
- c) Por resolución administrativa o judicial que así lo ordene.

Por otra parte, si la licitación fuere cancelada se avisará por escrito a todos y cada uno de los participantes, así como a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

Una vez convocada una licitación pública es muy difícil que una dependencia o entidad cancele la misma, puesto que ya se conocen sus alcances y necesidades de la dependencia, por las cuales convocó la adquisición o servicio.

Otro supuesto es el que estipula el artículo 33 último párrafo de la Ley de la materia el cual dispone que: "en el ejercicio de sus atribuciones, la Contraloría podrá intervenir en cualquier acto que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley. Si la Contraloría determina la cancelación del proceso de adjudicación, la dependencia o entidad reembolsará a los participantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente".

Este supuesto, desde luego deriva de no haberse llevado conforme a derecho el procedimiento respectivo, ya que el mismo se encuentra viciado de nulidad por alguna causa que da origen a su cancelación, ello independientemente de lo aplicable por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.5.3.9 IDIOMA DE LAS PROPOSICIONES.

En las bases o pliego de condiciones de una licitación, deberá establecerse lo señalado por el artículo 33 de la Ley de la materia que prevé los requisitos mínimos

que deberán contener, el cual en su fracción IV señala: "el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones".

Por lo tanto, en el caso de las licitaciones públicas de carácter nacional que convoquen las dependencias y entidades de la administración pública, por lógica y naturaleza establecerán que sus proposiciones se presentarán en el idioma español.

3.5.3.10. ENTREGA DE MUESTRAS.

Las muestras físicas de los bienes, también son una parte importante de la oferta técnica de cada proveedor, ya que representan el bien que oferta, misma que será presentada en el acto de apertura de proposiciones en su primera etapa o en el momento que la convocante lo haya establecido en bases, y servirán para que se haga una evaluación de las mismas, a través de las pruebas de control de calidad, resistencia, etc., que la convocante determine y estén acordes al tipo de bienes que se pretendan adquirir; con base en ellas y a las proposiciones técnicas emitir el fallo técnico correspondiente, en el cual se establecerán las muestras y proposiciones que cumplen con los requerimientos técnicos requeridos para la contratación.

3.5.3.11 ABASTECIMIENTO SIMULTANEO O POR PARTIDAS.

La adjudicación, en los casos previamente justificados por la convocante, podrá hacerse de manera que los requerimientos de un mismo bien o servicio puedan distribuirse en dos o más proveedores distintos.

En relación a lo anterior, el artículo 49 de la Ley de la materia establece que: "las dependencias y entidades, previa justificación de la conveniencia de distribuir la adjudicación de los requerimientos de un mismo bien a dos o más proveedores, podrán hacerlo siempre que así se haya establecido en las bases de la licitación. En este caso, el porcentaje diferencial en precio que se considerará para determinar los proveedores susceptibles de adjudicación, no podrá ser superior al cinco por ciento respecto de la proposición solvente más baja".

Dicho precepto lo consideramos aceptable, toda vez que la convocante dada la naturaleza del bien o servicio, determinará si el mismo es más eficaz y oportuno, si es prestado o suministrado por dos o más personas físicas o morales.

Por otra parte, diremos que el único inconveniente es el caso de que en bases se establezca que se requerirán dos o más fuentes de abastecimiento simultáneo, y el problema es que si el porcentaje diferencial en precio entre las posturas presentadas no se encuentra dentro de lo establecido por la Ley de la materia, el bien o servicio deberá adjudicarse a la proposición solvente más baja.

Relativo a la adjudicación por partidas, da oportunidad a los proveedores de que únicamente puedan cotizar los bienes que ellos consideren puedan ofertar, sin ser causa de descalificación el no cotizar todas y cada una de ellas, siempre y cuando así sea establecido en las bases de licitación correspondientes.

3.5.3.12 CONTENIDO, EMPAQUE, TRANSPORTACION Y SEGUROS.

Los temas a tratar en el presente apartado, únicamente son aplicables cuando se habló de la modalidad de adquisición de bienes, excluyendo a la prestación de servicios, por tratarse de temas exclusivos de dicha modalidad.

Por lo que respecta al contenido, "en las bases de las licitaciones públicas de carácter nacional, que para la adquisición de bienes elaboren las dependencias y entidades, deberá incluirse como requisito cumplir por el participante, escrito en el que manifieste bajo protesta de decir verdad, que los bienes que oferta y entregará, son producidos en México y contendrán un grado de contenido nacional de por lo menos el 50%."⁽⁵⁵⁾

Todo ello, en virtud de que en el caso de tratarse de una licitación pública internacional, no existe problema alguno en virtud de que los bienes a adquirir pueden ser de origen nacional o extranjero, sin que necesariamente sea exigible algún grado de integración nacional.

Lo anterior, lo consideramos conveniente, ya que propicia la mayor participación de medianas, micro y pequeñas empresas nacionales, desde luego dando preferencia al producto nacional, a excepción de cuando éste no sea idóneo en calidad o no sea producido en México.

Asimismo, el participante ganador en una licitación, deberá empacar

(55) Lineamientos D.O.F. 15-III-96. Loc. cit. numeral 2.3

adecuadamente los bienes para prevenir daños o pérdidas durante su transportación y almacenaje provisional, ya que ésto será por cuenta y riesgo del proveedor hasta su entrega-recepción en el lugar o almacén que determine la convocante. De igual manera, los seguros deberán correr por cuenta y riesgo del proveedor desde sus instalaciones hasta su entrega en el lugar señalado por la convocante, misma que deberá recibirlos a su entera satisfacción.

3.5.3.13 CRITERIOS DE EVALUACION Y ADJUDICACION.

Con relación a este tema la convocante deberá comparar, en forma equivalente las diferentes condiciones ofrecidas por los licitadores, verificando que cumplan estrictamente con lo solicitado en las bases de licitación correspondientes.

Lo anterior, debe hacerse en estricto apego a lo establecido en el párrafo primero y segundo del artículo 46 de la Ley de la materia que a la letra dicen:

"Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas".

Todas estas condiciones, deberán ser verificables en los dictámenes y fallos que se deriven del análisis y evaluaciones realizadas por la convocante, debiendo observar que las mismas cumplan con los requisitos establecidos en base a las tablas comparativas elaboradas para cada caso, estableciendo criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.

Como un ejemplo, sería la evaluación de las ofertas técnicas, las que deberán tomar en cuenta primeramente el cumplimiento de la documentación administrativa y legal solicitada, posteriormente que los bienes o servicios cumplan con los requerimientos técnicos especificados en las bases, sin importar especificaciones, bienes o servicios adicionales en caso de otorgarse el contrato respectivo, ya que las convocantes deberán apeгarse estrictamente a lo establecido en las bases respectivas.

Una vez emitido el fallo técnico respectivo y determinado que proposiciones cumplen con los aspectos técnicos, para la evaluación de las ofertas económicas, y emisión del fallo final correspondiente, el contrato debe adjudicarse a la proposición solvente más baja.

3.5.3.14 PENAS CONVENCIONALES Y RESCISION DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS.

Las penas convencionales, como su nombre lo indica, son sanciones que previamente son establecidas para el caso de incumplimiento de una obligación por parte de alguna de las partes.

En la materia que nos ocupa, éstas son aplicables cuando existe atraso en las entregas de los bienes o en la prestación del servicio, por causas imputables al proveedor o prestador del servicio, y las cuales deberán ser establecidas por las convocantes desde las bases de licitación, y en caso de incumplimiento a las condiciones establecidas en las bases de licitación y contratos respectivos, los proveedores se harán acreedores a las penas convencionales estipuladas.

Las penas convencionales deben aplicarse:

- a) Sobre el valor total neto de los productos o servicios no recibidos a satisfacción, de acuerdo con las condiciones de compra pactadas; es decir, sin considerar los impuestos y descuentos consignados en el contrato.
- b) En caso de incumplimiento en el plazo de entrega posterior a la fecha de entrega pactada en el contrato, durante el tiempo que sea necesario, sin rebasar el monto total de la garantía del cumplimiento en el contrato.

Respecto a "las penas convencionales a cargo de los proveedores que se pacten o apliquen por atraso en el cumplimiento del contrato, por ningún concepto podrán exceder al importe de la garantía de cumplimiento que se hubiere establecido.

En caso de incumplimiento por parte del proveedor, el procedimiento de rescisión deberá iniciarse dentro de los diez días naturales siguientes a aquél en que se hubiere agotado el plazo para hacer efectivas las penas convencionales, o en caso de que éstas no hayan sido pactadas dentro de los diez días naturales siguientes al vencimiento de la fecha de cumplimiento estipulada en el contrato, salvo que por causas

excepcionales y justificadas el servidor público responsable otorgue por escrito y previo a su vencimiento, un plazo mayor para la entrega".⁽⁵⁶⁾

En relación a lo anterior, el párrafo primero del artículo 54 de la Ley de la materia establece lo siguiente:

“Las dependencias y entidades podrán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de los contratos. En las operaciones en que se pactare ajuste de precios, la penalización se calculará sobre el precio ajustado”.

El importe de las penas deberá deducirse al proveedor por la operación específica de que se trate, antes de su cobro efectivo, y en caso de que no sea posible deducir su cobro de los pagos al proveedor por no entregar éste las mercancías, la convocante deberá rescindir el contrato correspondiente y llevar a cabo el abastecimiento de los bienes o servicios, en la forma que su comité o subcomité de adquisiciones determine; y posteriormente proceder a la ejecución de la fianza por incumplimiento del contrato a través de la Tesorería que corresponda.

Derivado de lo anterior, la rescisión de un contrato deberá iniciarse después de haber agotado las penas convencionales establecidas, se hayan cobrado o no al proveedor de manera efectiva.

Por último, cabe señalar que las dependencias y entidades deberán reportar formalmente y de inmediato del proveedor incumplido a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que por medio de ésta y de conformidad con sus atribuciones y facultades determinen la sanción que corresponda, y el tipo de sanciones establecidas por causas derivadas de incumplimiento de los proveedores, el cual será publicado por dicha Secretaría en el Diario Oficial de la Federación.

3.6 VENTA DE BASES.

Respecto a este tema, consideramos que consiste en la disponibilidad de las bases o pliego de condiciones de la licitación a los diferentes proveedores con capacidad para cumplir con el contenido de las mismas, contratar y obligarse con la Administración Pública Federal; siendo que para la venta de bases no deberán establecerse uno o

(56) *Op. cit. numeral 2.10*

varios días específicos, en virtud de que el artículo 33 de la Ley de la materia establece que: "las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones".

En relación con los plazos normales señalados para llevar a cabo un procedimiento de licitación pública, las bases deberán ponerse a la venta de los interesados hasta 33 días naturales a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, y en el caso de autorizarse con acortamiento de plazos, lógicamente el periodo de venta se reducirá, pero invariablemente deberá respetarse en todo momento los siete días naturales previos a la presentación y apertura de ofertas, ya que durante el mismo no se podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en las bases durante este periodo.

"A fin de determinar el costo de las bases a que se refiere la fracción II del artículo 32 de la Ley de la materia la cuota a pagar por los interesados deberá calcularse considerando exclusivamente el monto a recuperar por publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, y en su caso, de la publicación que se realice en la Entidad Federativa respectiva, más el costo de la documentación que les sea entregada, dividiendo el costo total entre el número mínimo de participantes que se estime adquirirán las citadas bases, por lo que no podrán incluirse los costos relativos a indirectos, asesorías, estudios, materiales de oficina, mensajería u otros que aunque tengan relación en la preparación de las bases, no estén indicados en la Ley."⁽⁵⁷⁾

Es necesario señalar que cualquier persona física o moral podrá adquirir las bases o pliego de condiciones de la licitación que desee, independientemente de su capacidad legal, técnica y financiera, ya que éstas serán analizadas y evaluadas de acuerdo a la documentación que presente un proveedor a la entidad convocante, así como de las ofertas que llegasen a presentar durante el desarrollo del procedimiento licitatorio correspondiente.

Como ya quedó comentado con antelación, el costo, forma, y lugar de pago de las bases o pliego de condiciones deberán ser establecidos en la convocatoria correspondiente, de igual manera los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación.

(57) *Op. cit. numeral 1.4*

Con la implementación por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), las bases pueden adquirirse por medio de éste, a través del Sistema de pago en bancos, por lo cual “las dependencias y entidades establecerán precios diferenciados para el pago de las bases de licitación: a) el precio de las bases que estarán disponibles en forma impresa en las oficinas de la convocante, y b) el precio de las bases disponibles en Compranet y su esquema de recibos y pago en bancos.

En todos los casos, el precio de adquisición de las bases a través de Compranet deberá ser inferior, debiendo señalar las dependencias y entidades, tanto en la convocatoria como en las bases de licitación, los precios diferenciados a que hace referencia el párrafo anterior.”⁽⁵⁸⁾

Respecto a este tema, es importante señalar que las bases deben adquirirse de manera individual, es decir deberá extenderse un recibo de compra de bases por persona (física o moral), ya que la fracción VII del artículo 2º de la Ley de la materia define al proveedor como “la persona que celebre contratos de Adquisiciones, Arrendamientos o Servicios y...”, ello aún y cuando un representante tenga facultades para obligarse por dos o más personas a la vez; ya que ésto traería como consecuencia su descalificación en el acto de presentación y apertura de ofertas. No obstante que los recibos que genera COMPRANET y elabora la dependencia convocante únicamente cuentan con los espacios para la razón social de una persona y su registro federal de contribuyentes. Situación que a efecto de no provocar confusión deberá establecerse en la convocatoria y bases respectivas.

Es importante mencionar que regularmente la forma de pago de las bases o pliego de condiciones, se hace con cheque certificado o de caja en favor de la Tesorería que corresponda, siendo en ocasiones en efectivo. Esta situación debe quedar establecida en la convocatoria respectiva.

3.7 JUNTA ACLARATORIA DE BASES.

Está se va a llevar a cabo a través de los funcionarios correspondientes la dependencia o entidad convocante, los cuales serán encargados de presidir la misma como órganos de control, incluyendo entre ellos el responsable del área técnica que solicitó el bien o servicio, quienes también resolverán las dudas o aclaraciones que tengan los

(58) Acuerdo D.O.F. 11-IV-97. Loc. cit. numeral 6

proveedores que adquirieron las bases o pliego de condiciones, respecto de su contenido, interpretación y esencia de las mismas, mediante las contestaciones que estimen pertinentes.

En relación a este tema es necesario indicar que el artículo 33 fracción II de la Ley de la materia señala como requisito de las bases: "...fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen..."; toda vez que nuestra legislación no establece término exacto para su celebración, se deberá considerar lo relativo a las modificaciones a las bases, ya que las mismas no pueden ser modificadas sino sólo hasta 7 días anteriores al acto de presentación y apertura de proposiciones; y si aunado a ello tomamos en consideración lo establecido en el tema anterior, éstas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de ofertas, lo que trae como consecuencia que ésta deberá celebrarse siete días naturales antes de la presentación y apertura de ofertas y el último día de venta de bases.

Por lo que este evento, deberá celebrarse en las horas subsecuentes al día en que se termine la venta de las mismas, ya que de celebrarse en fechas posteriores se incumpliría con el término establecido para su modificación; horario que de alguna manera no se encuentra debidamente regulado por nuestra legislación.

Posteriormente al término de dicha junta, la dependencia por conducto de su unidad de adquisiciones, levantará un acta de la misma, que consignará de manera sintetizada, las preguntas y respuestas que se formulen durante dicha junta, de acuerdo con los términos establecidos para tal efecto.

La dependencia o entidad convocante quedará relevada de la obligación de aclarar dudas que sean presentadas posteriormente a la junta aclaratoria de bases.

"La inasistencia de los participantes a la junta de aclaraciones no obstante haber adquirido las bases de la licitación, será de su estricta responsabilidad; sin embargo podrán acudir con la debida oportunidad a la dependencia o entidad para que les sea entregada copia del acta de la junta respectiva".⁽⁵⁹⁾

En relación con lo anteriormente descrito, el artículo 35 fracción II, párrafo segundo de la Ley de la materia establece que: "...no será necesario hacer la

(59) *Lineamientos D.O.F. 15-III-96. Loc. cit. numeral 1.5*

publicación a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, siempre que, a más tardar en el plazo señalado en este artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación".

Es decir, cuando se modifiquen los plazos u otros aspectos de las bases o pliego de condiciones y de la convocatoria, éstos deberán darse a conocer a los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, a excepción de lo señalado en el párrafo precedente, ya que establece que se les entregará copia del acta respectiva con la debida oportunidad, ello para que preparen con tiempo, claridad y precisión sus proposiciones correspondientes.

Derivado de lo anterior, la inasistencia de los proveedores a la junta de aclaración de bases que hayan adquirido las bases o pliegos de condiciones para la correspondiente licitación, no será causa de descalificación del procedimiento licitatorio, pero invariablemente deberán apegarse a lo establecido con antelación, a efecto de conocer de las modificaciones que de ella deriven y que son esenciales para la finalidad de cada procedimiento licitatorio.

En resumen, podemos concluir diciendo que las bases de licitación, así como las modificaciones que deriven de la junta aclaratoria, constituyen las reglas del juego a que deberán sujetarse las proposiciones de los distintos participantes.

Por lo que respecta al envío de esta información a la Contraloría, las actas de las juntas de aclaraciones deberán remitirse, a más tardar el segundo día hábil siguiente a aquel en que se celebren, generada en formato word para windows versión 2.0 o superior.

3.8 ACTO DE PRESENTACION Y APERTURA DE PROPOSICIONES.

Esta etapa coyuntural da inicio formal a un procedimiento de licitación pública, y durante el desarrollo se determinará el número de proveedores con interés en el suministro de bienes o prestación de servicios, así como los que cumplen con los requerimientos técnicos solicitados por la convocante, y los costos ofertados por cada uno de ellos que servirán como base para la emisión del fallo final correspondiente.

Los plazos para la presentación y apertura de proposiciones, como ya se analizó con anterioridad, se encuentran determinados por el artículo 34 de la Ley de

Adquisiciones y Obras Públicas, y el cual invariablemente deberá celebrarse el día estipulado en la convocatoria y bases de licitación.

En cuanto a la manera de elaboración y presentación de las ofertas el artículo 36 de la Ley establece que: "en licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en ésta última la garantía de seriedad de las ofertas".

Los interesados en presentarse a la licitación deben examinar cuidadosamente el pliego de condiciones, porque las propuestas tienen que ajustarse estrictamente al mismo. De lo contrario sus propuestas no podrían ser consideradas.⁽⁶⁰⁾

Ahora bien, este acto será presidido por los funcionarios públicos que designe la convocante, quienes serán los únicos con facultad para aceptar o desechar cualquier proposición de las que presenten los participantes, sino se encontrasen ajustadas a Derecho y a las bases del evento correspondiente.

Como ya se señaló anteriormente en los documentos jurídicos de acreditación y forma de presentación, la documentación complementaria deberá presentarse simultáneamente con la propuesta técnica, dentro del sobre de ésta o fuera de él, a elección del participante.

Un aspecto importante de considerar es el sí ¿se requiere algún número mínimo de licitadores u oferentes para la validez de la licitación? A este respecto, el Maestro Sayagués Laso, señala que "el llamado a licitación es válido cualquiera que sea el número de proponentes. Es la regla, el principio."⁽⁶¹⁾

"La presentación de las ofertas es una etapa fundamental en el procedimiento de licitación, porque fija definitivamente la situación de los proponentes y también de la Administración."⁽⁶²⁾

El oferente tendrá la obligación de mantener sus ofertas durante el plazo que se establezca y deberá afianzar sus obligaciones en su calidad de proponente.

(60) Sayagués Laso, Enrique. *La Licitación Pública*. Loc. cit. Pág. 127.

(61) Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo I*. Loc.cit. pág. 564.

(62) *Idem*

3.8.1 PRIMERA ETAPA.

Conforme al cronograma del procedimiento de licitación pública se procederá a llevar a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones en su primera etapa, a la cual suele denominársele "Acto de apertura de proposiciones técnicas y recepción de ofertas económicas".

Cabe hacer mención, que ésta es la única etapa donde necesariamente se requiere la asistencia de los participantes que hayan adquirido las bases de licitación, lo cual será causa de descalificación sino se llegasen a presentar con antelación o cuando máximo a la hora señalada para que tenga verificativo la misma; dado que está situación no se encuentra regulada por nuestra legislación, ni en ningún otro ordenamiento aplicable en la materia, más sin en cambio en la práctica es establecido por las dependencias y entidades convocantes, toda vez que iniciado dicho evento, no se permitirá el acceso a ningún participante ni la presentación de sus ofertas; lo anterior, en virtud de que en un procedimiento de esta naturaleza no se puede estar en espera o depender de la presencia de cierto proveedor, ya que éste debe ser ágil y oportuno, toda vez de que como ya se menciona anteriormente es la etapa coyuntural de estos eventos y la cual determina el curso del mismo. Además, de que inmediatamente a la apertura y lectura de las ofertas tendrá que levantarse el acta respectiva en la que se asentarán las propuestas técnicas recibidas y las desechadas con las causas que la motivan y se recibirán las ofertas económicas para su resguardo por la convocante, y llevar a cabo su apertura en la fecha y horario señalado para la segunda etapa.

“La presentación de la oferta traduce una declaración de voluntad que tiene por inmediato establecer, crear o modificar derechos o relaciones jurídicas entre el proponente con el licitante y demás oferentes que participen en el procedimiento.”⁽⁶³⁾

El procedimiento a seguir en el desarrollo de la presentación y apertura de proposiciones en su primera etapa se rige por lo establecido en el artículo 45 de la Ley de la materia, que señala lo siguiente:

El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en

(63) Roberto Dromi, José. *La Licitación Pública. 4ª Reimpresión. Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma. Buenos Aires 1989. Pág. 336.*

dos etapas, conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación;

Cabe hacer mención, que al ser nombrados los participantes de manera individual harán entrega de la documentación solicitada en las bases correspondientes para poder participar, la que podrán presentar dentro del sobre de la oferta técnica o fuera de él a su elección y los funcionarios que presidan el evento harán la revisión correspondiente de dicha documentación; posteriormente se procederá a abrir su oferta técnica exclusivamente de los que hayan cumplido satisfactoriamente con los requisitos. Asimismo, harán entrega de las muestras o catálogos respectivos en caso de tratarse de alguna adquisición que en las bases se haya señalado su presentación en este evento para su evaluación correspondiente.

La fracción II de este precepto establece que: “los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedarán en custodia de ésta, quién informará la fecha, lugar y hora en que se llevara a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas;”

Al respecto, “la doctrina ha considerado que la oferta debe contener ciertos requisitos jurídicos los cuales clasifica en tres categorías: a) subjetivos; b) objetivos); c) formales. Los subjetivos se refieren a la persona del proponente; los objetivos al contenido de la oferta y los formales al trámite, documentación e instrumentación de la propuesta.”⁽⁶⁴⁾

En esta etapa es muy importante que las dependencias o entidades, analicen cuáles participantes no cumplen con lo solicitado en las bases, debiendo ser suficientemente fundada y motivada su resolución al respecto, ello en virtud de que de esto se podría derivar alguna inconformidad al respecto.

(64) Lucero Espinosa, Manuel. *Loc. cit. pág. 46*

3.8.2 SEGUNDA ETAPA

En esta etapa, la dependencia o entidad al ya haber realizado el análisis técnico correspondiente de la documentación solicitada para poder participar, de las proposiciones técnicas y de las pruebas de control de calidad realizadas a las muestras presentadas, a través de un dictamen determinará que ofertas cumplen con los requisitos técnicos especificados de los bienes por adquirir o del servicio por contratar solicitado en las bases correspondientes, asimismo hará mención de las desechadas. Consecuentemente y fundamentado en ello, procederá a emitir el fallo técnico correspondiente, al cual dará lectura en voz alta y señalará los participantes que han cumplido, y pasan a la siguiente etapa, que es la apertura de las ofertas económicas.

Las dependencias y entidades deberán fundamentar todo dictamen que emitan, en los cuales para hacer su evaluación, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de licitación.

En relación a lo antes expuesto, la fracción III del artículo 45, establece lo siguiente: ...III. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos.

Asimismo, en relación a esto la fracción VII señala que: "la dependencia o entidad levantará acta de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubiesen sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma".

Consideramos que un punto importante no establecido por nuestra legislación, es que el acto de fallo técnico es parte de la primera etapa, es el análisis mediante el cual se determina el cumplimiento de los requisitos técnicos previstos en bases; en virtud de lo cual a nuestra consideración, la dependencia deberá levantar un acta correspondiente al complemento de la primera etapa; independientemente de que hubiere o no participantes descalificados.

Cabe hacer notar que la segunda etapa de un procedimiento licitatorio, es la apertura de las ofertas económicas de los proveedores que hubiesen pasado a la misma, precios que deberán quedar establecidos en el acta respectiva; las cuales serán evaluadas a

través de tablas comparativas que servirán como fundamento para la emisión del dictamen y fallo final correspondiente.

3.9 ACTO DE FALLO FINAL.

En lo que se refiere al fallo final de un procedimiento licitatorio, podemos decir que es la determinación propiamente del participante que se ajustó debidamente a los requerimientos técnicos solicitados en bases y estableció desde luego la oferta económica más conveniente para la Administración Pública.

Es necesario mencionar que la adjudicación es una de las más fundamentales etapas de la licitación. Todo el procedimiento de esta última tiende, precisamente, a permitir una adecuada "adjudicación", efectuándose así la selección concreta del cocontratante.⁽⁶⁵⁾

Además, hay que recalcar que la adjudicación constituye el acto que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, el cual determinará después de su estudio y análisis de las ofertas aceptadas, la propuesta más ventajosa.

Si el fallo de la licitación no se realiza en la misma fecha, (presentación y apertura de proposiciones) dos proveedores, por lo menos, y los servidores públicos de la convocante presentes, firmarán las proposiciones económicas aceptadas. Y la fecha que deberá quedar comprendida dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

De ésta, levantará el acta respectiva, asimismo las dependencias y entidades podrán optar por comunicar por escrito el fallo de la licitación a cada uno de los licitantes, informando los motivos de la adjudicación, así como en su caso el por qué sus propuestas no fueron elegidas.

Como se desprende de lo estipulado en este precepto, una dependencia o entidad convocante podrá llevar a cabo el acto de apertura de ofertas en sus dos etapas y el

(65) Greca Alcides. La Licitación y el privilegio en los contratos administrativos. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe 1941. Pág. 25

acto de fallo final en un sólo día, pero invariablemente esto en la práctica sería casi de imposible realización, debido a que primeramente se debe realizar el análisis y evaluación de las ofertas técnicas para emitir el dictamen que servirá como fundamento para la emisión del fallo técnico correspondiente, y posteriormente proceder a la evaluación y comparación de las ofertas económicas, situación que es difícil desarrollar en un solo día.

“La adjudicación es entonces, el acto de la Administración Pública en el que está, previo examen de las propuestas u ofertas presentadas, decide cuál de ellas es la más conveniente, y la acepta, quedando con ello simultáneamente determinado el cocontratante para ese caso particular. Dicho cocontratante es el licitador que formulo la oferta considerada como más conveniente”.⁽⁶⁶⁾

Es importante señalar que, en muchas ocasiones se ha establecido que una vez llegado el acto de fallo final de una licitación, ésta no necesariamente debe adjudicarse a la oferta más económica, ya que el precio dista mucho de ser la más conveniente.

Con respecto a ello, nosotros consideramos, que en el acto de fallo final, efectivamente el contrato respectivo debe adjudicársele a la proposición económica más baja, en base a lo siguiente:

Una dependencia o entidad convocante al emitir el dictamen y fallo técnico, en el cual se determinaran las proposiciones que cumplen con los aspectos técnicos solicitados, y que por lo tanto pasan a la segunda etapa, que es la apertura de sus ofertas económicas, al emitirse el fallo final del procedimiento, indudablemente debe adjudicarse a la proposición económica más baja, toda vez que el participante ya cumplió con los aspectos técnicos requeridos y solamente deberá decidir para la adjudicación final los costos del bien o servicio, por lo que un procedimiento licitatorio no siempre garantiza las mejores condiciones técnicas, sino cuando menos las requeridas en bases.

En relación a lo anterior, el artículo 46 de la Ley de la materia dispone que una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna 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 y, por tanto,

(66) *Sayagués Laso, Enrique.. La licitación Pública. Loc. cit. Pág. 35.*

satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quién presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

En resumen, consideramos que la dependencia o entidad deberá establecer en sus bases respectivas debidamente los aspectos técnicos que solicitará lo más precisos y detallados posibles, asimismo, en su caso, bien definidas las pruebas de control de calidad que se efectuarán para verificar que cumplan las características que se requieran como: acabados, terminación, medidas, resistencia, etc.; calidad de los bienes o servicios que se encontrará descrita a través de ello; lo anterior en virtud de que el fallo técnico se basa en el dictamen mediante el cual se definen las proposiciones que cumplen con los aspectos técnicos requeridos.

A fin de determinar la naturaleza jurídica del acto de fallo final, se debe considerar que constituye la última fase del procedimiento licitatorio, que se efectúa para la preparación de la voluntad contractual administrativa y que una vez notificada la adjudicación al beneficiario, queda concertada la contratación con independencia de su formalización en el instrumento respectivo, mediante el cual comienzan a generarse los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

En este orden de ideas es necesario señalar que: “la adjudicación es un acto unilateral de la licitante, del que se desprenden derechos y obligaciones para las partes que intervinieron en el procedimiento de licitación, por lo que su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo.”⁽⁶⁷⁾

En relación al envío de la información a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través del sistema COMPRANET, los fallos de las licitaciones deberán remitirse a más tardar el día hábil siguiente en que se emitan por la dependencia o entidad, ello sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley en cita, que señala la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación la identidad de los ganadores de cada licitación pública.

Por otra parte, diremos que al emitir el fallo correspondiente, se libera a todos los participantes a quienes el fallo no fue favorable de la obligación de seguir sosteniendo sus ofertas, así como la garantía de respectiva; y da lugar a que el adjudicatario presente ante la convocante la garantía relativa al cumplimiento del contrato.

(67) Lucero Espinosa, Manuel. *Loc. cit. Pág. 56.*

3.10 FORMALIZACION DEL PEDIDO O CONTRATO.

El presente tema consiste en el conjunto de derechos y obligaciones entre la Administración Pública y determinado proveedor, los cuales derivan de la adjudicación respectiva de alguno de los procedimientos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, mismos que estrictamente deberán ajustarse a lo señalado en las bases de licitación correspondientes, mismo que invariablemente deberá efectuarse por escrito.

El artículo 50 de la Ley de la materia dispone que los contratos deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente, el cual perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si, por causas imputables a él, la operación no se formaliza dentro del plazo a que se refiere este artículo, pudiendo la dependencia o entidad adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja, y así sucesivamente en caso de que éste último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora, no sea superior al diez por ciento.

Por lo se refiere a los derechos y obligaciones entre las partes éstas deberán respetarse durante el tiempo establecido en las bases respectivas, motivo por el cual su incumplimiento dará lugar a la rescisión del contrato respectivo.

“El contrato se perfecciona con el otorgamiento de ese documento, es decir, a partir de la firma del contrato, el cual servirá, además, como elemento eficiente para la prueba de la contratación, que de otro modo se hará por la constancia del acto de adjudicación y su notificación y los documentos anexos a aquél”.⁽⁶⁸⁾

Finalmente señalaremos que el fallo final de un procedimiento, determina al oferente que contratará con la Administración Pública, toda vez que sus ofertas resultaron las más convenientes, situación que necesariamente deberá verse formalizada a través de un contrato escrito conforme a las disposiciones de carácter civil y administrativas que nos ocupan, ya que el contrato es el único documento que crea derechos y obligaciones entre las partes.

(68) Escola Héctor. Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos*, Ediciones. De palma, Buenos Aires, 1979. Pág. 356.

3.11 INFRACCIONES Y SANCIONES.

Respecto a estas figuras podemos indicar que, las infracciones son el incumplimiento a alguna de las disposiciones establecidas por la Ley de la materia, de las cuales necesariamente tendrá que derivar una sanción, que podrá ser administrativa, civil o penal, según corresponda.

En cuanto a las responsabilidades a fincarse a los servidores públicos que no apliquen las disposiciones vigentes, el párrafo segundo del artículo 89 señala: " A los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta Ley, la Contraloría aplicará, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que procedan".

Con respecto a las sanciones establecidas a los proveedores participantes, ya analizamos anteriormente que la Administración Pública podrá aplicar penas convencionales a los proveedores por incumplimiento en la entrega de los bienes o en la prestación del servicio.

Ahora bien, otro tipo de sanciones establecidas para los proveedores participantes son las relativas a cuando un proveedor se encuentra impedido para presentar propuestas o celebrar contratos sobre las materias reguladas por la Ley, siendo la única facultada para su imposición la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, derivado del incumplimiento en las entregas, por haber proporcionado información que resulte falsa o se haya actuado con dolo o mala fe en un proceso de adjudicación, o que al no cumplir sus obligaciones contractuales se haya perjudicado gravemente a la dependencia o entidad, sanción que es publicada en el Diario Oficial de la Federación.

3.12 INCONFORMIDADES.

Las inconformidades son los medios de defensa que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas otorga a los participantes en un procedimiento licitatorio, cuando a su juicio sus derechos e intereses se han visto afectados y transgredidos en cualquier etapa de un procedimiento licitatorio, en cualquier fase, y que desde luego siente no han sido aplicadas en estricta observancia las disposiciones de la Ley citada.

Al respecto, es necesario señalar el criterio del Maestro Lucero Espinosa, que dice: “cuando en el procedimiento de licitación pública existieran actos que lo viciaran, los licitadores cuentan con medios de impugnación para la defensa de sus derechos públicos o intereses legítimos”.⁽⁶⁹⁾

Por lo tanto, las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra, o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado, según lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley de la materia, debiendo manifestar para ello bajo protesta de decir verdad los hechos que le consten relativos al acto impugnado y acompañar la documentación que sustente su petición.

La dependencia o entidad en contra de la cual se inconformo un proveedor deberá dar contestación a la misma, exponiendo el por qué de la emisión del acto que se impugna y remitir a la Contraloría la documentación en el plazo requerido, asimismo señalar en su caso si se le causa algún perjuicio con la suspensión de la misma, quedando bajo responsabilidad de los funcionarios de la dependencia la continuación del procedimiento.

Aquí es muy importante señalar que en muchas ocasiones, un participante recurre a este medio de impugnación sin el soporte adecuado como para que éste proceda, sin embargo debido a que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo comunica inmediatamente a la dependencia del recurso interpuesto, ésta opta por la detención del procedimiento licitatorio, a efecto de evitar que en cierto caso la misma

le sea desfavorable y se apliquen con ello las sanciones correspondientes, a excepción de cuando por la naturaleza del bien o servicio sea de urgencia justificada y se cause un perjuicio a la Administración Pública. En virtud de lo anterior, la propia Contraloría deberá aplicar la sanción que corresponda al inconforme en el caso de proporcionar información falsa, actuar con dolo o mala fe en determinado procedimiento o durante el desahogo de una inconformidad, así como en su caso, fincar la responsabilidad que corresponda al o servidores públicos responsables.

Una resolución de la Contraloría tiene por consecuencia la nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, la nulidad total del procedimiento o la declaración de improcedencia de la inconformidad.

(69) *Loc. cit. Pág.140.*

3.13 RECURSO DE REVOCACION.

En caso de que la resolución de la inconformidad dictada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no satisfaga las pretensiones del promovente, éste podrá interponer el recurso de revocación ante la misma Contraloría dentro del término de diez días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, el que se tramitará conforme a las normas establecidas para su interposición y desahogo correspondiente.

En el supuesto de que dichas resoluciones sean adversas a los intereses del particular inconforme, éstos podrán optar por recurrir al juicio de amparo previsto por nuestra Carta Magna, ante el juzgado de distrito que corresponda, lo cual da vigencia al Estado de Derecho, puesto que nuestro sistema jurídico otorga varias instancias a los particulares para hacer valer sus intereses infringidos por determinada autoridad.

3.14 ORGANOS DE CONTROL INTERNOS Y EXTERNOS ENCARGADOS DE LA OBSERVANCIA Y APLICACION DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

En vista de la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la de Comercio y Fomento Industrial en la aplicación de la Ley de la materia, se prevé la facultad para cada una de ellas, en el ámbito de sus atribuciones, de expedir las normas administrativas que se requieran para la adecuada aplicación de la Ley, ellas como órganos de control externos.

Cabe recordar que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente fue expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de ser quien controla el ejercicio del gasto público federal a través de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal.

Con relación a la interpretación de esta Ley en su artículo 8° establece que la Secretaría (S.H.y C.P.), la Contraloría (SECODAM) y la de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta Ley a efectos administrativos.

Es importante hacer mención que la mayoría de los lineamientos, acuerdos, oficios-circulares y demás disposiciones administrativas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para la estricta observancia y aplicación de la Ley tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la de Comercio y Fomento Industrial, las cuales son tendientes a garantizar que los recursos económicos del Estado que se eroguen en materia de adquisiciones, prestación de servicios de cualquiera naturaleza, se destinen a los fines a que están afectos, en las mejores condiciones para el Estado y con la transparencia y honradez que exige el ejercicio de la función pública. Asimismo, deberán promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, de igual manera, en el ejercicio de sus respectivas facultades, podrán verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, y servicios, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados.

La forma y términos en que las dependencias deberán remitir a dichas Secretarías la información relativa a los actos y contratos materia de esta Ley, serán establecidos de manera sistemática y coordinada por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Ahora bien, en relación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo recordemos que a la misma compete la resolución de las inconformidades presentadas por los distintos proveedores de la Administración Pública Federal, de igual modo con el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET) implantado por la misma según acuerdo de fecha 11 de Abril de 1997, ésta tiene un mayor control sobre los distintos procedimientos materia de la Ley que nos ocupa, ya que dentro de sus facultades compete el revisar con rigor los métodos de planeación de los procedimientos, su desarrollo, así como el de las responsabilidades de los servidores públicos, adoptando y promoviendo las medidas que fortalezcan la gestión transparente y eficaz de estas actividades.

En cuanto al estricto cumplimiento de los principios constitucionales enunciados, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones reglamentarias aplicables, es una obligación de ineludible observancia para los servidores públicos que intervengan en la preparación y formalización de los actos y contratos que en esta materia se realicen, así como para aquéllos que ejerzan atribuciones de control y vigilancia.

Por lo que se refiere al origen de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Administración Pública Federal, se encuentra en el "Acuerdo que fija

los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el 13 de octubre de 1980, mediante el que se definió la obligación de crear tales órganos en cada dependencia o entidad, considerando que su integración contribuiría a la elaboración y vigilancia de las normas que regían sobre las adquisiciones y ejercieran control para que se realizarán conforme a la Ley.

Posteriormente, fue publicado por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", con fecha 3 de mayo de 1990, mismo que deroga al anteriormente señalado; el cual dentro de lo más relevante del mismo es que establece que los comités se integrarán en las dependencias por el Oficial Mayor quién será el presidente; el secretario ejecutivo quién será el responsable directo de las adquisiciones, un representante de cada Subsecretaría, los responsables directos del área de finanzas, programación y presupuesto, almacenes y otros que se consideren necesarios quienes fungirán como vocales; un representante del órgano interno de control y del área jurídica, así como en su caso, quien designe la Secretaría, los cuales fungirán como asesores; los miembros de estos podrán nombrar suplentes. Los vocales tendrán derecho a voz y voto y los asesores e invitados sólo a voz. Mencionando además que los diferentes comités deberán tomar como base la forma antes señalada.

Referente a las sesiones de estos comités, las ordinarias se efectuarán quincenalmente y cuando sea necesario se celebrarán extraordinarias, como máximo una vez de manera semanal; sesiones que se llevarán a cabo con un quórum mínimo de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, y en caso de empate sobre la votación de cierto asunto el presidente tendrá voto de calidad. En su primera sesión del ejercicio fiscal que corresponda se establecerá su calendario de reuniones que se enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto. La carpeta de trabajo de los integrantes se entregará a éstos con cuando menos dos días hábiles de anticipación en el caso de las ordinarias y de un día hábil en las extraordinarias, junto con los asuntos que se someterán a consideración de éste; de cada sesión se levantará el acta correspondiente, asimismo los comités elaborarán informes anuales respecto de los logros obtenidos.

Otro aspecto que menciona es que cuando la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto determine la instalación de una comisión consultiva mixta de

abastecimiento, ésta se integrará por el titular de la dependencia quien la presidirá; el responsable directo del área de adquisiciones quien fungirá como secretario ejecutivo; los responsables del área de programación y presupuesto, de finanzas, jurídica y de control interno y representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Contraloría y de Comercio y Fomento Industrial, de la dependencia coordinadora de sector, debiendo nombrar al suplente respectivo; comisiones que sesionarán mensualmente en reuniones ordinarias, salvo que existan asuntos urgentes a tratar se celebrarán extraordinarias, éstas se llevarán a cabo cuando asistan la mitad más uno de sus miembros, levantándose el acta respectiva de dicha sesión.

Asimismo, cada comité deberá nombrar a los servidores públicos encargados de presidir y recibir las ofertas, las muestras, garantías, poderes, etc., en los distintos procedimientos derivados de la Ley de la materia.

Las funciones de estos órganos colegiados, se encuentran previstas por el artículo 24 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, siendo éstas:

- I. Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
- II. Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas, así como los casos en que no se celebren por no encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 81, salvo en los casos de la fracción VI del inciso A y en el artículo 82;
- III. Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, debiendo informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades;
- IV. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción II anterior, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso, disponer las medidas necesarias;
- V. Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se le solicite, los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello.

- VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaría, y demás disposiciones aplicables.

De igual modo, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados cuando las características de sus funciones así lo justifiquen.

Como se desprende de lo anterior, éstos son los encargados de verificar, analizar y evaluar que los procedimientos de adjudicación, como lo es la licitación pública o alguna de sus excepciones sean los más convenientes para cada dependencia y se ajusten a las disposiciones vigentes en la materia, y en especial en estricta observancia a la aplicación de lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de la materia relativo al 80-20.

Estos órganos colegiados deberán racionalizar, aprovechar y optimizar los medios y recursos que sean destinados para la adquisición de bienes o contratación de servicios que sean necesarios para el mejor desarrollo de las funciones y actividades encomendadas a determinada dependencia, toda vez que sus decisiones son irrevocables, ya sea que los casos sean autorizados por unanimidad o por mayoría de votos.

Por último, hablaremos de los comités técnicos de especialidad, que se crean en cada dependencia, los cuales son los encargados de dar opinión a los distintos comités o subcomités de adquisiciones, sobre la adquisición de determinado bien, es decir emitir su opinión favorable para su compra y si es que éste cumple con las necesidades a que se destinarán, entre ellos podemos citar al comité de intercomunicaciones y de informática. Asimismo, en el caso de bienes clasificados como restringidos que son los relativos al capítulo 5000 del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, conocidos como bienes de inversión (muebles e inmuebles) se deberá contar con la autorización del procedimiento que implemente en cada una de ellas la Oficialía Mayor correspondiente.

CAPITULO IV

ASPECTOS A ADICIONAR EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA.

4.1 RECEPCION MAXIMA DE SOLICITUDES DE ACLARACION DE BASES POR ESCRITO.

Como ya vimos anteriormente en el punto referente a la junta de aclaración de bases, nuestra legislación actual no establece un término para la celebración de dicha junta o juntas, pero para ello son tomados en consideración dos aspectos muy importantes que repercuten en los términos de la celebración entre un evento y otro, siendo éstos, las modificaciones a las bases de licitación y la venta de las mismas.

Ahora bien, como se desprende del análisis realizado en el capítulo III de este trabajo de investigación, la junta aclaratoria de bases debe celebrarse el último día de venta de bases, ya que con ello se ajusta una dependencia o entidad a los términos señalados para la realización de cada evento.

La recepción máxima de solicitudes de aclaración de bases por escrito que se propone, no es una etapa más propiamente, ya que éstas son establecidas en nuestra propia Ley, pero se trata de un aspecto que de alguna manera coadyuvaría a un mejor desarrollo de la junta de aclaración de bases y al mejor entendimiento para los participantes de los requerimientos de una entidad convocante.

Este aspecto consiste en que una dependencia o entidad convocante pueda o se encuentre en condiciones de dar las debidas respuestas en la junta de aclaración de bases a los distintos proveedores que hayan adquirido las bases para un procedimiento licitatorio, mismo sobre del cual tengan dudas de la presentación de un documento, de los términos, de cómo elaborar sus proposiciones, o de cualquier aspecto sobre el contenido de unas bases de licitación, ya que los mismos deben apearse a lo solicitado por la convocante; es decir, está recepción máxima de solicitudes de aclaración de bases por escrito podría establecerla la convocante en bases señalando que previo a la celebración de la junta de aclaración de bases, se recibirán todas las dudas que tengan los participantes sobre el contenido de las bases de licitación, ya que con ello la convocante estará en condiciones de que al momento de celebrarse la junta de aclaración de bases, ya se cuenten con las

respuestas idóneas a dichas dudas, y con ello se coadyuve a los participantes a tener una clara, precisa y detallada apreciación del contenido y esencia de las bases de licitación y de los requerimientos establecidos en ellas, lo anterior para tener una buena cantidad de ofertas de la cuales a una o varias, según el caso, se adjudicará el contrato respectivo y con ello se garantizará al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Una vez iniciada la junta de aclaración de bases la entidad convocante estará en condiciones de dar lectura a todas y cada una de las preguntas presentadas por los distintos participantes con su respectiva respuesta a cada una, sin perjuicio de poder aclarar lo conducente en cada una de ellas por el personal de la convocante que presida el desarrollo de la junta de aclaración de bases.

No obstante lo anterior, ésto no será considerado como punto a evaluar, sino tan sólo como un aspecto que los participantes deberán tomar en cuenta para llevar un procedimiento más ágil, detallado y entendible para ellos mismos y así evitar que el evento se prolongue demasiado tiempo; ya que es cuando deben quedar aclaradas todas y cada una de las dudas de los participantes a través de las preguntas realizadas, y con ello tendrán una mejor perspectiva de cómo preparar debidamente sus proposiciones respecto de la modalidad que traten, ya sea adquisición de bienes o prestación de un servicio.

Además de ello, es importante señalar que las dependencias y entidades tienen la obligación de aún y cuando no envíen por escrito sus aclaraciones o dudas, podrán preguntar las mismas o repreguntar sobre las contestaciones que prepare la convocante en el momento de la celebración de la junta aclaratoria, momento hasta el cual todavía está obligada la dependencia a dar la debida contestación a las preguntas que se formulen, ya que después de la celebración de dicha junta queda relevada la convocante de contestar alguna aclaración que no sea en igualdad de condiciones para los participantes, ya que se dejaría de cumplir con un principio fundamental de la licitación.

Con la consideración de este aspecto en las bases de licitación, la convocante tendrá una mejor preparación de las respuestas a las inquietudes de los participantes, y con ello al término de la misma éstos tendrán una mejor apreciación de los requerimientos de la convocante, ya sea en cuanto a los aspectos de elaboración de las proposiciones, legales o técnicos según sea el caso y quedará debidamente entendible el contenido de dichos requerimientos, ya que de ello depende la buena preparación de las proposiciones, que como se analizó en su

momento las bases y junta aclaratoria de las mismas son lo que integran las reglas del juego, a lo que deberán apegarse estrictamente los distintos participantes.

Derivado de lo anterior, consideramos que podrá establecerse en bases que la presentación de las solicitudes de aclaración de bases por escrito será a partir de la venta de bases y hasta un día hábil anterior a la junta aclaratoria de bases, para así poder estar la convocante en condiciones de dar la respuesta más clara y apropiada a las mismas, y dejar en igualdad de circunstancias a todos y cada uno de los participantes.

4.2 RECEPCION Y REVISION PRELIMINAR DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS.

Como ya se analizó anteriormente, en relación a los documentos jurídicos de acreditación y forma de presentación de los mismos, los participantes que adquieran bases para un procedimiento licitatorio deberán presentar simultáneamente a la proposición técnica los documentos públicos y privados que solicite la dependencia o entidad convocante, asimismo ya quedó establecido en dicho tema, según el punto 8 del "Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública", en el cual señala que "...la única documentación que las dependencias y entidades podrán requerir a éstos, con objeto de acreditar su personalidad para participar en las mismas, será un escrito en el que el firmante manifieste Bajo Protesta de Decir Verdad, que cuenta con facultades suficientes para suscribir a nombre de su representada las propuestas correspondientes..."; por lo que únicamente deberán presentar junto a su proposición técnica el formato que para tal efecto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estableció en la publicación de este Acuerdo.

Luego entonces, la dependencia o entidad convocante ya no solicitará a un participante la documentación que es establecida en dicho formato para acreditar su personalidad, ya que sólo se presentará hasta el momento en que un participante resulte ganador en el procedimiento correspondiente para la formalización del

contrato respectivo, situación que ya fue analizada con anterioridad en el presente trabajo de investigación.

No obstante ello, una convocante requiere necesariamente de más documentación aparte de la ya señalada, pero necesita se presente con anterioridad a la recepción de las proposiciones respectivas, como ya fue analizado en el capítulo III de este trabajo, siendo entre ella la siguiente: Testimonio por escrito de conocer y aceptar el contenido de las bases, estados financieros, escrito en el que el firmante manifieste Bajo Protesta de decir verdad que no se encuentra en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ni en los establecidos por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, curriculum, y el recibo que ampare el pago y recepción de las bases, éste último en virtud de que la convocante no sabe que proveedor adquiere bases a través de los recibos que genera el sistema COMPRANET, razón por la cual es necesaria su presentación ante la convocante para que ésta se encuentre en condiciones de admitir las proposiciones correspondientes; además de ello, alguna otra documentación que a juicio de la convocante requiera por las características de la adquisición o del servicio por contratar.

Además de ello, deberán exhibir carta poder simple e identificación oficial con fotografía de la persona quien concurra en representación de una persona física o moral en caso de no asistir el representante legal, o en el supuesto de que éste último se presente, deberá exhibir su poder notarial correspondiente; estos requisitos tienen como finalidad, llevar a cabo un registro preliminar de dicha documentación antes de la presentación y apertura de ofertas, no siendo motivo de descalificación el omitir presentarlos en dicha revisión, y sólo es con efectos de agilizar la primera etapa de presentación y apertura de ofertas.

Es decir, una dependencia o entidad establecerá la fecha o fechas en que se llevará a cabo el registro preliminar de esta documentación, pudiendo ser a nuestro juicio 2 ó 3 días hábiles anteriores a la celebración de la primera etapa de la presentación y apertura de ofertas, y desde luego posterior a la junta aclaratoria de bases, para lo cual elaborará los formatos que correspondan para su recepción y registro en las cédulas correspondientes, y con ello comprobar los participantes en dicho acto que cumplió con su presentación en tiempo y forma, lo cual señalará la convocante en el acta que se levante en la primera etapa.

También es necesario citar que si un participante en caso de no entregar su documentación en dicho registro preliminar, la exhiba erróneamente a lo solicitado,

éste podrá reponerlo o presentarlo al inicio del acto de presentación y apertura de ofertas, sin ser ello causa de descalificación del participante, ya que ésto es propio de dicho evento; con ello la convocante podrá ahorrar tiempo y exclusivamente dedicarse a la apertura de las ofertas técnicas, ya que se podría decir que las mismas son la esencia de los requerimientos de una licitación, ya que bien podría decirse que la documentación es como el requisito para poder participar en un procedimiento de esta naturaleza. Lo anterior, es con la finalidad de que la convocante facilite la entrada al procedimiento de un mayor número de participantes y como consecuencia de ello tenga una mayor cantidad de ofertas de las cuales la convocante previo las etapas subsecuentes, satisfaga con la mejor opción sus necesidades públicas para el buen desarrollo de sus actividades encomendadas dentro de la Administración Pública Federal.

4.3 VISITAS DE EVALUACION.

Las visitas técnicas de inspección a las instalaciones de las personas físicas o morales participantes, es un aspecto muy importante de considerar, básicamente en la contratación de servicios en donde debido a la naturaleza de los mismos deban necesariamente verse satisfechos en las instalaciones de los participantes en el procedimiento licitatorio, toda vez que con ellas se puede verificar su infraestructura y capacidad técnica, para con ello poder determinar si cuenta con la misma, y pueda cumplir en cierto momento con la prestación del servicio de acuerdo a las necesidades de la dependencia o entidad convocante.

Dentro de alguno de los puntos importantes para la prestación de ciertos servicios, es lo que respecta a la ubicación de las instalaciones del licitador participante, ya que en muchas ocasiones una dependencia o entidad requiere de la prestación de los servicios a licitar en determinada zona específica por el tipo de servicio que requiere, es decir, por ejemplo, si una dependencia o entidad ubicada en el Distrito Federal, por las funciones que desempeña dentro de la Administración Pública Federal, requiere del mantenimiento preventivo y correctivo de su parque vehicular, necesariamente sus instalaciones deberán encontrarse dentro del perímetro del área metropolitana, ya que sus unidades por el tipo de servicio que prestan se necesita se encuentren en constante movimiento, por lo que ésto deberá especificarse de manera clara, precisa y detallada en las bases de licitación.

Indudablemente las visitas técnicas de inspección formarían parte del análisis técnico que lleve a cabo la entidad convocante, es decir, de la evaluación de estas

visitas y de las ofertas técnicas, la dependencia o entidad determinará si cumplen con los requisitos, documentos e infraestructura necesaria para la buena prestación del servicio solicitado, lo cual determinarán en el fallo técnico correspondiente.

Por lo anterior, consideramos que las visitas técnicas deberán llevarse a cabo posteriormente a la primera etapa de la apertura de ofertas, ello para encontrarse la dependencia o entidad convocante en posibilidades de evaluar debidamente las mismas y establecer en su fallo técnico las ofertas que cumplen y pasan a la segunda etapa del procedimiento licitatorio correspondiente.

Por lo que se refiere a la contratación de servicios que por su naturaleza deban prestarse en las instalaciones de la propia convocante (limpieza, fumigación, etc.), consideramos que no es necesario deban realizarse las mismas, así también en el caso de la adquisición de bienes podrían resultar inoperantes, ya que como se estipula en bases, cuando ello es factible presentan la muestra del bien que corresponda, no así cuando por el volumen de éste basta con la simple oferta de ellos ó la presentación de algún catálogo.

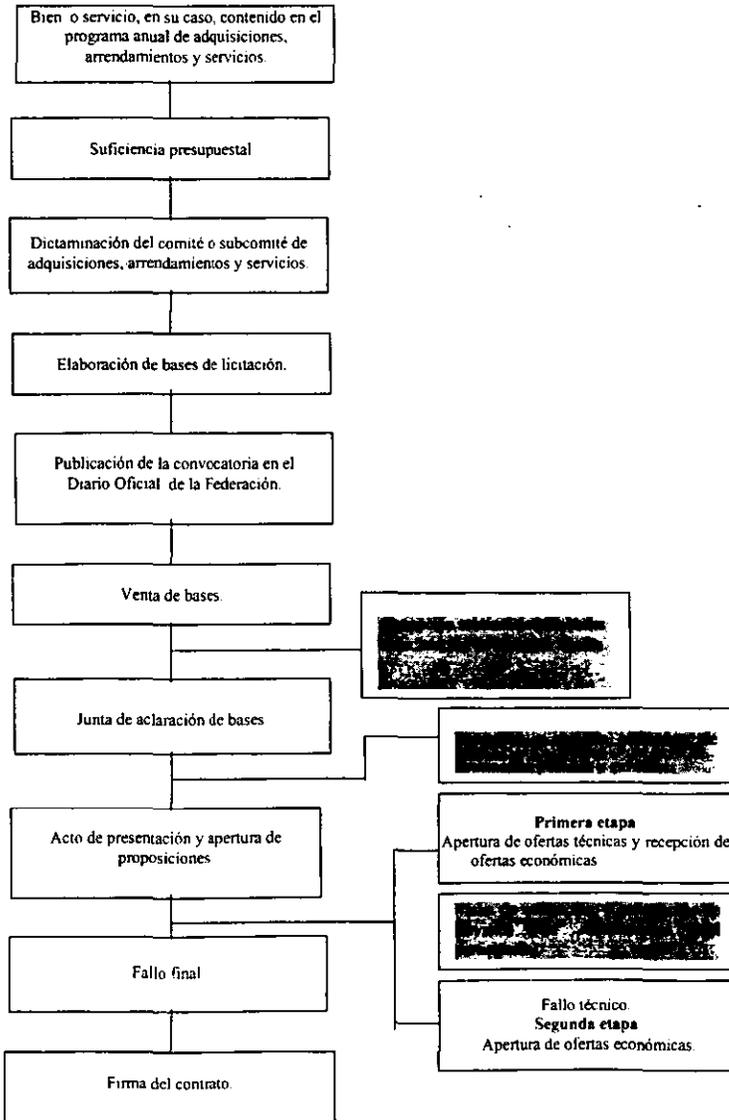
Por otra parte, existe el supuesto de la adquisición de bienes que necesitan ser elaborados de acuerdo a las características y especificaciones requeridas por la convocante, su entrega en ciertos periodos, ya que llevan un proceso de elaboración; por lo que en este tipo de adquisiciones podría ser viable la realización de visitas a las instalaciones para verificar su ubicación, capacidad e infraestructura técnica de cada participante, no obstante ello sin limitar la participación de un oferente por requisitos no indispensables.

En las visitas técnicas a dichas instalaciones es factible conocer físicamente el desarrollo de las actividades llevadas a cabo por el prestador de servicios ó la manera en que se desarrolla el mismo. Por lo cual, el personal designado por la entidad convocante a las instalaciones de los participantes llenarán las cédulas o formatos correspondientes, las cuales previamente elaborará y especificará en bases, y con ello verificará qué participantes cubren los rubros establecidos y solicitados por la convocante (ubicación, equipo, personal, infraestructura, etc.).

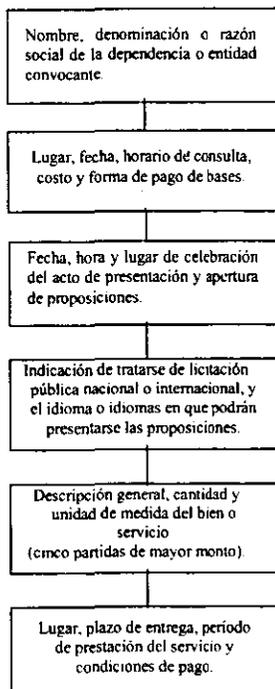
En síntesis, consideramos necesario que en dicha modalidad (contratación de servicios) deben establecerse las visitas técnicas, no como una etapa fija, sino ser contempladas en las bases de licitación como un punto a evaluar, que servirá para analizar junto a las proposiciones técnicas y también como base para emitir un fallo técnico apegado a Derecho.

ANEXO

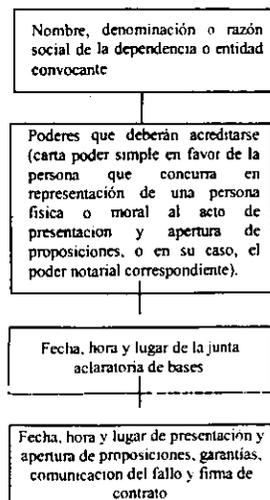
PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA EN LA MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O CONTRATACION DE SERVICIOS.

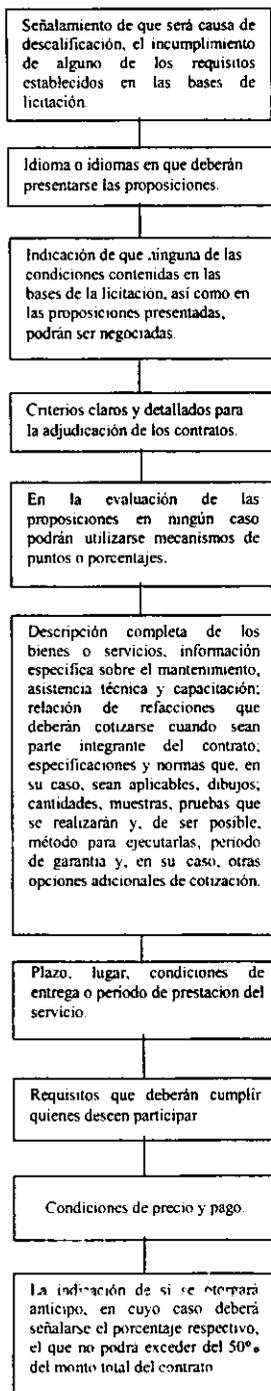


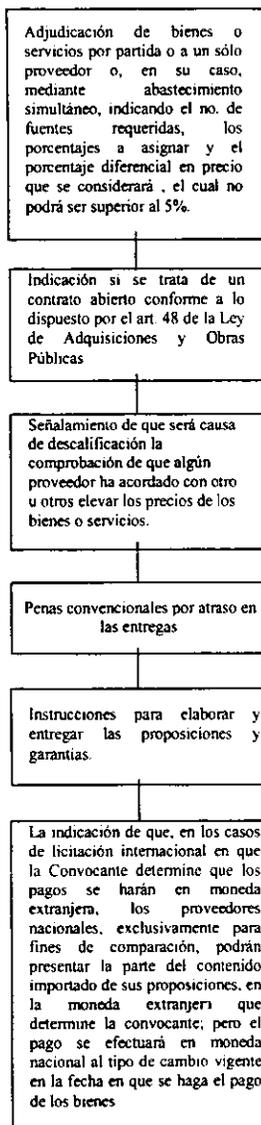
REQUISITOS QUE DEBERA CONTENER LA CONVOCATORIA DE UNA LICITACION PUBLICA.



BASES DE LICITACION (REQUISITOS MINIMOS QUE DEBERAN CONTENER)

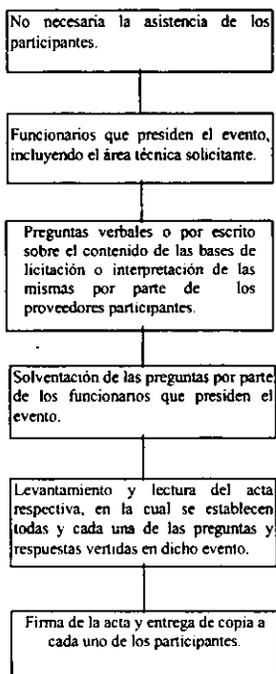






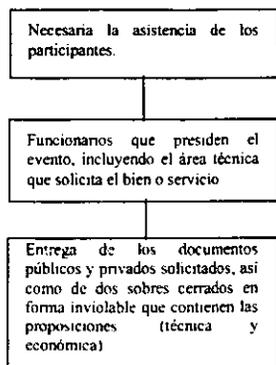
**DESARROLLO DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA
EN LA MODALIDAD DE ADQUISICION DE BIENES O CONTRATACION DE
SERVICIOS.**

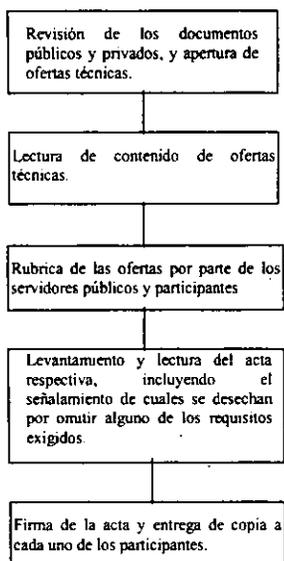
JUNTA ACLARATORIA DE BASES



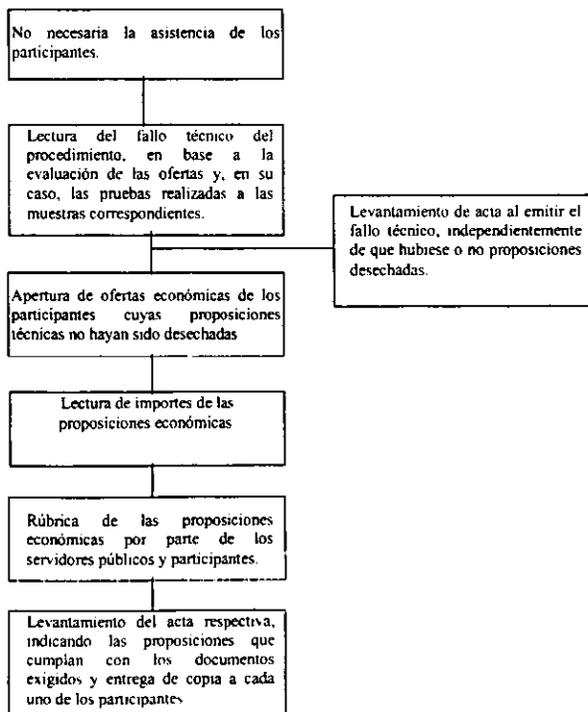
ACTO DE APERTURA DE PROPOSICIONES (PRIMERA ETAPA).

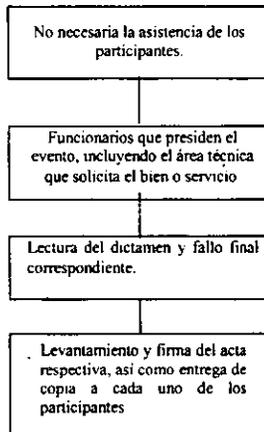
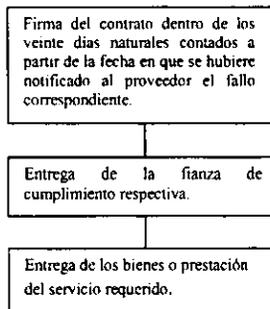
**- ACTO DE APERTURA DE PROPOSICIONES TECNICAS Y RECEPCION DE
OFERTAS ECONOMICAS. -**

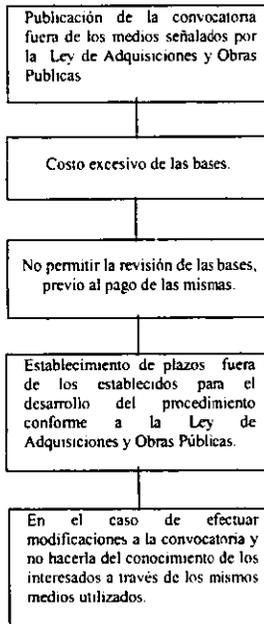
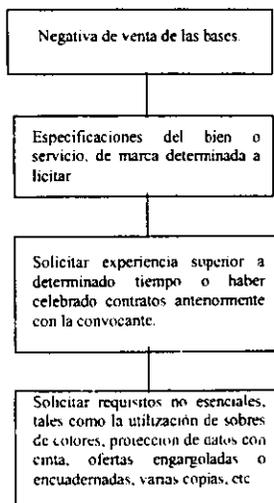


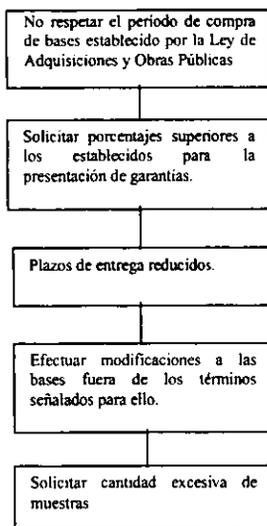


**ACTO DE APERTURA DE PROPOSICIONES (SEGUNDA ETAPA)
- ACTO DE FALLO TECNICO Y APERTURA DE OFERTAS ECONOMICAS -**

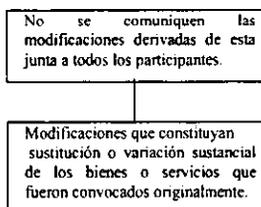


FALLO FINAL DEL PROCEDIMIENTO.**FORMALIZACION DEL CONTRATO RESPECTIVO.**

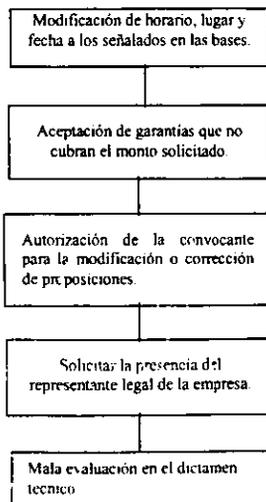
MOTIVOS QUE ORIGINAN INCONFORMIDADES**CONVOCATORIA****BASES**



JUNTA ACLARATORIA



ACTO DE APERTURA DE PROPOSICIONES



No entregar acta de las etapas de apertura de ofertas a los participantes.

FALLO FINAL

Diferir el fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente.

Emisión del fallo en condiciones distintas a las mencionadas en las bases.

Declarar desierta la licitación en forma injustificada.

No entregar el acta de fallo a los participantes.

GARANTIAS DE CUMPLIMIENTO

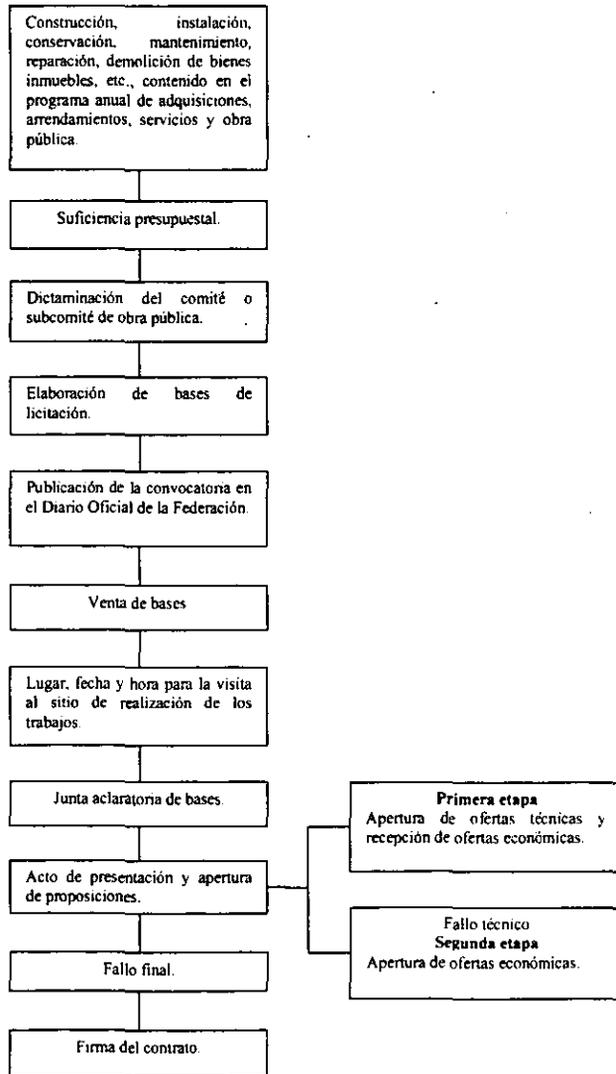
Monto elevado de las garantías

CONTRATACION

Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante

Cambios sustanciales de los bienes o servicios contratados.

PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA EN SU MODALIDAD DE OBRA PUBLICA.



CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Administración Pública Federal para el desarrollo de sus actividades y funciones, debe satisfacer todas y cada una de sus necesidades públicas, por tal motivo, requiere de la contratación de servicios o del suministro de ciertos bienes por parte de la iniciativa privada a cambio de una contraprestación económica, la cual debe llevarse obligatoriamente con cargo total o parcial a fondos federales.

SEGUNDA.- En nuestro sistema jurídico los procedimientos que utiliza la Administración Pública Federal, para dicha contratación o suministro, se encuentran regulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual es la Ley reglamentaria en su artículo 134 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el objetivo de dicha Ley, el administrar con eficacia, eficiencia y honradez los recursos económicos de los que disponga el Estado, por lo que a través de los procedimientos establecidos deben garantizarse, las mejores condiciones de compra.

TERCERA.- Es necesaria la expedición del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para que coadyuve a su correcta aplicación y estricta observancia en los distintos procedimientos regulados por estos ordenamientos. Lo anterior, con la finalidad de eliminar disposiciones innecesarias que resultan obsoletas e inoperantes, en virtud de encontrarse en contraposición con lo dispuesto por la legislación actual, motivo por el cual se han publicado en el Diario Oficial de la Federación lineamientos y oficios-circulares que establecen disposiciones, con la finalidad de apoyar en el estricto cumplimiento y aplicación de los preceptos estipulados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Respecto a los procedimientos de adquisiciones y contratación de servicios regulados por la Ley en cita y demás normatividad vigente, consideramos que en todo momento deberán garantizar a la Administración Pública las mejores condiciones de compra en todos sus aspectos, por lo que necesariamente sus ordenamientos reguladores y controladores deben estar acordes con la práctica cotidiana, a la prevención de casos concretos y no aplicarse únicamente cuando no se opongan a la legislación actual.

CUARTA.- El procedimiento regla general, establecido por nuestra legislación es la licitación pública, la cual tiene como finalidad asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, por tratarse de una invitación indeterminada a distintas personas (físicas o morales),

bajo uno de los principios de ella, como lo es la Publicidad, que en este caso se lleva a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, para que por medio de éste se cumpla con el principio de la Concurrencia, mediante la participación de los interesados. De ellos derivan la Igualdad que debe existir entre los participantes, los cuales presentan sus ofertas en sobres cerrados que deberán ser elaborados en cumplimiento a los requerimientos de las bases preparadas para cada compra y abiertos públicamente, y por consiguiente con la presentación de sus ofertas existirá la oposición entre las mismas por resultar beneficiario de un procedimiento licitatorio. Con lo anterior, la Administración Pública obtendrá las mejores condiciones técnicas y económicas para el Estado en cumplimiento a la estricta observancia de los principios fundamentales de la licitación.

QUINTA.- Las bases de licitación constituyen los requerimientos que una dependencia o entidad convocante necesita para la satisfacción de sus necesidades públicas, mismas que conjuntamente a lo derivado de la junta de aclaración de bases, integran lo que son las reglas que impone el Derecho Positivo y a las cuales deben ajustarse los distintos participantes, ya que producen efectos jurídicos propios, que son la base para la creación de derechos y obligaciones para la Administración Pública y el participante que resulte ganador en un procedimiento licitatorio, y que se ve formalizada con la firma del contrato o pedido respectivo.

SEXTA.- Una licitación pública debe efectuarse de acuerdo a la naturaleza y esencia de un procedimiento, a través del cumplimiento de todas y cada una de sus etapas establecidas en los distintos ordenamientos de la Ley de la materia, ya que el incumplimiento de ello podría traer la nulidad del procedimiento y el fincamiento de responsabilidad administrativa.

SEPTIMA.- La licitación pública no es el único procedimiento por medio del cual la Administración Pública Federal se allega de bienes o servicios, ya que nuestra Legislación contempla los procedimientos de Invitación restringida como excepción a esta regla general.

OCTAVA.- Nuestra legislación establece acertadamente medios de impugnación a favor de los participantes en una licitación, para que ellos hagan valer sus intereses o derechos que han sido infringidos por decisiones de la Administración Pública Federal, siendo el recurso de inconformidad, el cual restringe la actuación discrecional de una entidad convocante, misma que deberá ajustarse a la normatividad vigente en la materia y evitar un procedimiento viciado. Asimismo, contempla medios para que la Administración Pública logre efectuar la reparación del daño o perjuicios al particular, que le sean causados con motivo de

violaciones en los procedimientos, al fincar responsabilidades a los funcionarios que hayan intervenido en éstas.

NOVENA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de las Contralorías Internas de cada Sector, deberán tener la capacidad de observar los actos y resoluciones emitidos por cada dependencia, verificando que se cumplan estrictamente las disposiciones establecidas por el artículo 134 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás lineamientos aplicables, ya que su incumplimiento dará lugar a que se proceda en los términos de estos ordenamientos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para fincar responsabilidades y sanciones que a cada caso correspondan, como sería la previa denuncia a efecto de que se ejercite la acción penal según proceda en términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

DECIMA.- Los comités o subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, gozan de una autonomía plena, por lo cual no existe órgano que modifique o revoque sus decisiones; en consecuencia consideramos que dichas decisiones deberán quedar dentro del ámbito de observación del comité central de adquisiciones, arrendamientos y servicios en su carácter de coordinador de sector y de las Contralorías Internas, para lo cual deberá establecerse la manera de observar y guiar las decisiones tomadas por estos órganos, ello a través de la revisión de sus informes de actuación (semestral y anual), aplicando sanciones a los diferentes integrantes en los términos de la conclusión anterior o en su caso amonestando a los órganos por las decisiones tomadas.

DECIMA PRIMERA.- La recepción máxima de solicitudes de aclaración de bases por escrito en un procedimiento licitatorio permitiría a los distintos participantes enviar con anticipación a la junta aclaratoria de bases sus dudas sobre el contenido de las mismas, ya sea de carácter administrativo, legal o técnico, ello para que una vez que se celebre, la entidad convocante pueda dar las respuestas apropiadas, para lo cual detallará clara y precisa cada situación y con ello los participantes tengan una mejor apreciación de cómo elaborar debidamente sus proposiciones de acuerdo a los requerimientos de cada dependencia, además de que permitirá desarrollar de manera más eficaz y rápida este primer paso de un procedimiento.

DECIMA SEGUNDA.- La recepción y revisión preliminar de documentos públicos y privados, sería un punto importante para dar debido cumplimiento y poder participar en un procedimiento licitatorio, ya que permitiría a la dependencia o entidad convocante llevar a cabo una revisión y registro anterior a la celebración de la primera etapa de presentación y apertura de proposiciones, y así garantizar que existirá una mayor concurrencia de participantes al no tener que depender un participante de presentar su documentación en ésta primera etapa. En estas circunstancias al existir un registro anterior, tendrá como opción presentar su documentación en dicho registro preliminar, en virtud de que si omitiere algún escrito o se presente erróneamente a lo solicitado, esto no será causa de descalificación, toda vez que ésto es propio de la primera etapa de presentación y apertura de ofertas, motivo por lo cual podrá presentarlo al inicio de ésta sin ser ello causa de descalificación. Por lo anterior, consideramos se garantizará un mayor número de ofertas en los procedimientos licitatorios, lo cual es su esencia y naturaleza propia; asimismo, referente a las etapas de presentación y apertura de proposiciones estas se deberán realizar basadas específicamente en la apertura de las propuestas, su evaluación, análisis y determinaciones correspondientes.

DECIMA TERCERA.- Consideramos que las visitas técnicas de inspección a las instalaciones de los participantes en una licitación, sería un aspecto importante de considerar, sobre todo en la contratación de servicios que por su naturaleza deban verse satisfechos en las instalaciones de los participantes, ya que implica el que una dependencia o entidad convocante podrá verificar su infraestructura y capacidad técnica de cada uno de ellos, realizando una evaluación a las distintas proposiciones y en estas condiciones podrá emitir un fallo técnico favorable a aquéllos que cumplan con el total de los requisitos solicitados en las bases de licitación correspondientes para la prestación del servicio licitado.

DECIMA CUARTA.- La licitación pública no siempre garantiza las mejores condiciones de calidad; en virtud de que una dependencia o entidad convocante al llevar a cabo el análisis y evaluación de las ofertas técnicas a través de los métodos establecidos en bases, lo hará comparándolas con los requerimientos técnicos solicitados originalmente, y al cumplir determinado proveedor con los mismos, invariablemente pasará a la etapa de apertura de ofertas económicas, por lo cual, lo único que deberá tomarse en consideración para otorgar el contrato respectivo, será adjudicarlo a la proposición solvente más baja. En virtud de lo anterior, el anexo técnico deberá ser claro, específico y detallado, ya que si un proveedor ofreciera en su oferta técnica requisitos o condiciones adicionales, éstas pasarán a segundo término, ya que el dictamen y fallo técnico respectivos deberán basarse exclusivamente sobre lo solicitado en las bases.

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Teoría General del Proceso. 19ª. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1992.
- BERCAINTZ, MIGUEL ANGEL. Teoría General de los Contratos Administrativos. 2ª. edición. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1980.
- CANASI, JOSE. Derecho Administrativo, Vol. II. Ediciones de Palma, Buenos Aires 1974.
- DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Oneba. Buenos Aires 1963.
- ESCOLA, HECTOR JORGE. Tratado integral de los contratos administrativos. Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1979.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 32ª. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
- GRECA. ALCIDES. La Licitación y el Privilegio en los Contratos Administrativos. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe 1941.
- JEZE, GASTON. Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo IV. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1950.
- LUCERO ESPINOZA, MANUEL. La Licitación Pública. Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
- MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. 3ª. edición, Tomo III-A. Ediciones Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1983.
- MOTO SALAZAR, EFRAIN. Elementos de Derecho. 37ª. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1991.
- PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20ª. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

ROBERTO DROMI, JOSE. La Licitación Pública. 4ª. reimpresión. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma. Buenos Aires 1989.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. 3ª. edición. Tomo I. Editorial Martín Bianchi. Montevideo Uruguay, 1963.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. La Licitación Pública. Editorial Martín Bianchi. Montevideo Uruguay, 1940.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-II-1917).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-1976).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F. 31-XII-1976).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F. 31-XII-1985).

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles (D.O.F. 12-II-1990).

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (D.O.F. 30-XII-1993).

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (D.O.F. 26-VII-1994)

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (D.O.F. 15-IX-1995).

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (D.O.F. 28-IX-1998).

OTRAS FUENTES

Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las

comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O.F. 03-V-1990).

Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de America del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional (D.O.F. 24-XI-1994).

Lineamientos para el oportuno cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas (D.O.F. 15-III-1996).

Oficio – circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones y obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (02-X-1996).

Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública. (11-IV-1997)