

337



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO SOCIO-JURIDICO SOBRE LAS ADQUISICIONES
Y OBRAS PUBLICAS EN ENTIDADES Y EMPRESAS PUBLICAS"

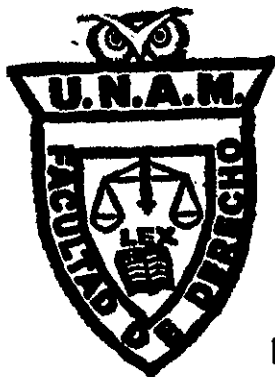
292046

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ELIZABETH GONZALEZ ARELLANO



ASESOR DE TESIS: LIC. VICTOR MANUEL AVILA CENICEROS

MEXICO, D. F.

2001



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA
P R E S E N T E .**

Distinguido señor Director:

Me permito informarle que ha sido concluido el trabajo de investigación para tesis profesional intitulado "**ESTUDIO SOCIOJURIDICO SOBRE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS DE ENTIDADES Y EMPRESAS PUBLICAS**", presentado por la pasante en Derecho GONZALEZ ARRELLANO ELIZABETH ha concluido, motivo por el cual solicito de sus finas antenciones se continé, de no existir inconveniente, con los trámites correspondientes a la titulación de la referida alumna, mismo que se encuentra inscrita en este H. Seminario a su digno cargo.

Agradeciendo su atención, reitero a usted las seguridades de mi distinguida consideración

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA MI ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., a 18 de septiembre de 2000.


LIC. VICTOR MANUEL AVILA CENICEROS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/47/00

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

La pasante de la licenciatura en Derecho **GONZALEZ ARRELLANO ELIZABETH**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"ESTUDIO SOCIOJURIDICO SOBRE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS DE ENTIDADES Y EMPRESAS PUBLICAS", asignándose como asesor de la tesis al LIC. VICTOR MANUEL AVILA CENICEROS.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitario D.F., a 26 de septiembre del 2000.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*Al Ser Supremo, por ser el motor que me impulsa
a concluir todo lo que comienzo,
gracias por permitir realizarme en este aspecto
tan importante para mi vida profesional*

A mis padres, porque saben que el esfuerzo realizado también es suyo; especialmente a ti madre que con tu amor y ejemplo has sabido inculcarnos valores de superación.

A mis hermanos, por su apoyo incondicional, unidad incomparable y consejos para lograr todas y cada una de las metas que nos hemos propuesto.

Al Lic. Víctor Manuel Avila Ceniceros, por el valioso tiempo dedicado a la realización de este trabajo, y por seguir aportando sus conocimientos a las generaciones venideras.

De manera especial, agradezco al Lic. Pablo Roberto Almazán Alanis, el apoyo y los valiosos consejos que me brindó, para la conclusión de este trabajo.

*A ti Filiberto, por tu amor y confianza,
brindados en estos años. Por estar
siempre junto a mí compartiendo todos
los triunfos y fracasos.*

*A Paola Monserrat y Karen Alexa, por
ser en estos momentos el motivo más
importante de mi vida para llegar a esta
meta*

*A la memoria de mi abuela Isabel Campos,
Que con sus enseñanzas y lucha por la vida,
Nos deja el más grande de los tesoros.*

*A mis amigos y compañeros que junto
Conmigo han compartido una etapa importante
en nuestra vida formativa y personal*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPITULO 1: CONCEPTOS GENERALES.....	6
1.1 <i>CONCEPTO DE SOCIOLOGIA.....</i>	7
1.1.1 <i>METODOS DE LA SOCIOLOGIA.....</i>	8
1.1.2 <i>DIVISION DE LA SOCIOLOGIA.....</i>	10
1.2 <i>ESTRUCTURAS SOCIALES.....</i>	11
1.3 <i>SOCIOLOGIA POLITICA.....</i>	14
1.4 <i>ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA.....</i>	16
1.4.1 <i>ENTIDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS COMO TÉCNICAS DE ORGANIZACIÓN.....</i>	24
CAPITULO 2: NOCIONES HISTÓRICA.....	27
2.1 <i>LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.....</i>	35
2.2 <i>LEY DE OBRAS PÚBLICAS.....</i>	47
CAPITULO 3: MARCO JURIDICO.....	57
3.1 <i>CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....</i>	58
3.2 <i>APLICACIÓN DE LAS LEYES DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL 04 DE ENERO DE 2000.....</i>	62
3.2.1 <i>NATURALEZA JURIDICA.....</i>	62
3.2.2 <i>OBJETIVOS.....</i>	62
3.2.3 <i>EFECTOS.....</i>	64
3.2.4 <i>INTERPRETACION DE LA LEY POR SERVIDORES PUBLICOS.....</i>	66
3.2.5 <i>CONFLICTOS QUE SE DERIVAN POR LA MALA INTERPRETACION DE LA LEY.....</i>	68
3.3 <i>PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS PARA LA ADJUDICACION DE PEDIDOS O CONTRATACION DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS, CONTEMPLADAS EN LAS LEYES DE LA MATERIA.....</i>	69
3.3.1 <i>LICITACION PUBLICA.....</i>	69
3.3.1.1 <i>DE LA CONVOCATORIA.....</i>	70

3.3.1.2 DE LAS BASES DE LICITACION.....	72
3.3.1.3 DE LA JUNTA DE ACLARACIONES.....	78
3.3.1.4 GARANTIAS.....	79
3.3.1.5 ACTO DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES.....	80
3.3.1.6 CRITERIOS QUE SE APLICARÁN PARA LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS.....	82
3.3.1.7 COMUNICACIÓN DEL FALLO DE LICITACIÓN.....	85
3.3.1.8 DECLARAR DESIERTA UNA LICITACIÓN.....	86
3.3.1.9 ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS.....	87
3.3.2 INVITACION RESTRINGIDA A CUANDO MENOS TRES PROVEEDORES O CONTRATISTAS.....	89
3.3.3 ADJUDICACION DIRECTA.....	104
3.4 REGLAMENTOS APLICABLES A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.....	110
3.4.1 REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.....	110
3.4.2 REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.....	112
3.5 DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES A LA LEY.....	113
CAPITULO 4 TRASCENDENCIA SOCIAL.....	114
4.1 REALIDAD SOCIAL SOBRE LA ADJUDICACION DE BIENES Y CONTRATOS A DETERMINADOS PROVEEDORES O CONTRATISTAS...	115
CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	126

INTRODUCCIÓN

La administración es una ciencia que permite mejorar el quehacer de la organización a través del estudio de las operaciones de trabajo, esta mejoría se mide a través del concepto de eficiencia, concepto que a su vez se fundamenta en términos ingenieriles, esto es, el lograr el desarrollo de un trabajo con el mínimo gasto de energía.

La administración burocrática será estudiada bajo las aportaciones de Max Weber, quien es ampliamente reconocido como el padre de la burocracia. La administración bajo esta forma de pensamiento administrativo se centra en el seguimiento de normas, reglas y procedimientos, así como el concepto de racionalidad, considerándose éstos como elementos torales para que la organización alcance sus objetivos. La racionalidad en las acciones se convierte en sinónimo de eficiencia.

Weber considera que la burocracia es el modelo ideal bajo el cual las organizaciones o la moderna estructura social debe de ser administrada. La burocracia es una consecuencia de la manera en que la sociedad ha venido desenvolviéndose. Es la forma estructural que reditúa a las organizaciones o a las estructuras sociales el mayor beneficio en su administración.

Cualquier actividad que desarrolle la organización debe ser realizada bajo el enfoque racional, que la lleve a alcanzar la eficiencia.

Dentro del tipo de organización que se llama burocracia, se han contemplado las dependencias o entidades públicas, y es dicho de este modo, ya que como se analizará posteriormente, no sólo éstas se han burocratizado; como es sabido, toda organización se rige por una serie de normas o reglas, comprendidas dentro de las legislaciones vigentes, la que

en este sentido nos ocupa es la que contempla el régimen jurídico aplicable a las adquisiciones y obras públicas, motivo del presente trabajo.

Con la creación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada el 30 de diciembre de 1993, surgieron confusiones al momento de celebrar contratos, ya que no en todos los casos, se podía aplicar literalmente la misma por tratarse de contrataciones de naturaleza diferente.

El logro alcanzado con las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, ha sido muy vasto, ya que permite detallar aún más los procedimientos a los que se deberá sujetar el servidor público encargado de su aplicación, además de que al igual que la anterior Ley, sigue manteniendo el compromiso de elevar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez en las adquisiciones y obras públicas celebradas, tal como lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estos aspectos deberán ser tomados en cuenta para cualquier adjudicación de contrato, aunque en la práctica no siempre sucede de esta manera.

El régimen jurídico a que han de sujetarse las adquisiciones y obras públicas, a través de los años ha sufrido cambios por las necesidades de las diversas condiciones sociales, políticas y económicas a que se enfrenta; tratando de que el mismo sea de mejor manejo para los que lo apliquen, uno de los logros que se intentó alcanzar fue la abrogación de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como la de Obras Públicas, para fusionarlas en una sola; sin embargo, esto no resultó del todo satisfactorio, lo cual orilló a los servidores públicos encargados de aplicarla el interpretarla según su conveniencia, esto con motivo a las lagunas que la misma presentaba.

Los procedimientos licitatorios contemplados en la ley de Adquisiciones y Obras Públicas para la adjudicación de pedidos o contratos que celebren las entidades y empresas públicas; tienen por objeto el asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la Ley y evitar la corrupción lo más posible, mediante la transparencia en los procedimientos de licitación.

Sin embargo, nos encontramos casos, en los que el servidor público, llega a interesarse por cotizaciones que presenten mejor precio, no interesando la calidad del producto o trabajo a realizar, o las otras condiciones que deba cumplir; estos casos son muy comunes en las adjudicaciones directas, ya que queda a consideración del servidor público encargado de efectuar el procedimiento.

Espero que el presente trabajo resulte de interés para los servidores públicos que en algún momento de su vida quieran brindar un mejor servicio a todos aquellos que lo soliciten, de igual manera que sirva para que conozcan de manera más práctica qué se pretende al crear la forma de organización en que laboran y que llamamos burocracia, para que eviten el realizar actividades de forma robotizada, sin conocer que deben seguir un cierto orden para la realización de sus actividades, que pueden dar propuestas y no actuar de manera empírica, heredando todos los vicios y malas costumbres que vienen de generación en generación; con la finalidad que la sociedad en general elimine los malos conceptos que se tienen del personal que labora en empresas y entidades públicas y que llamamos tan despectivamente burócratas.

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES

El objetivo de este capítulo es llegar a identificar los conceptos sociológicos, así como reflexionar e ir adoptando los principios de organización que nos proponen algunos autores, dentro de los cuales podemos identificar la llamada burocracia, ya que dentro de las dependencias y entidades públicas es la forma de organización actual, lo que nos interesa en virtud de que en estos organismos debe ser aplicado un régimen jurídico especial a las adquisiciones y obras públicas, objeto del presente trabajo.

1. CONCEPTOS GENERALES

1.1 CONCEPTO DE SOCIOLOGÍA

Para hablar del contenido de la sociología es importante primero saber qué significa "SOCIOLOGIA"; este vocablo está compuesto de dos palabras una latina SOCIUS que significa socio o sociedad y otra griega LOGIA o LOGOS, que es ciencia, estudio o tratado; dicha palabra fue creada en el siglo antepasado, en 1839, por el filósofo francés Augusto Comte. Este filósofo considera que los rasgos que caracterizan a la sociología como tal, son tres:

- a. Es una ciencia desinteresada, ya que estudia los fenómenos por los fenómenos mismos, aún cuando éstos no tengan aplicación inmediata.
- b. Es una ciencia general, porque estudia todos los fenómenos sociales en general.
- c. Es una ciencia positiva, ya que esta ciencia parte de la realidad, de las cosas tal como suceden.

La palabra sociología designa, comúnmente, hoy el tratado de las cosas sociales, de los fenómenos que se producen en la convivencia humana, ya fueren éstos económicos, familiares o genéricos, jurídicos, políticos, religiosos, artísticos, científicos, etcétera. "Toda manifestación de la vida colectiva en el tiempo, se engloba o abarca dentro de la denominación sintética de la sociología".¹

¹ Caso, Antonio. Sociología Genética y Sistemática, Editorial Cultura México, 1932, p. 9.

La sociología es, según Max Weber, una ciencia comprensiva, ya que busca en todo momento entender la causa o causas que motivaron el comportamiento de un objeto, y así, científicamente explicarlos, su desarrollo y los efectos sociales (positivos o negativos) que dicho sujeto arrojará para la sociedad.²

De lo anterior podemos deducir que sociología, es el estudio de los grupos organizados en sociedad.

Entendiendo por sociedad, conjunto de individuos unidos por un lazo común, conjunto de instituciones independientes e interrelacionadas.

1.1.1 Métodos de la sociología.

- 1) Observación, "Las observaciones –dice Comte- deben ser conducidas, de otro modo no pueden servir, todo lo más, sino a título de materiales provisorios que exigen muy frecuentemente una indispensable revisión ulterior". "La observación positiva se caracteriza por una subordinación sistemática y continua de la imaginación a la observación".³

Este método es también conocido como introspección, la que sociológicamente entendemos como la acción del sujeto activo para penetrar en el ámbito psíquico de la persona y de observar el estado de salud patológico que guarda el mismo. Siendo la sociología, una ciencia que busca en todo momento conocer científicamente el sentido mentado subjetivo de la acción, para ello nos dice Max Weber, hemos de hacer uso de la introspección y revivencia, en el primer caso el sujeto investigador ha

² Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 5.

³ Mendieta y Núñez, Lucio. Breve Historia y Definición de la Sociología. Editorial Porrúa, México, 1974, p. 89.

de penetrar en la esfera psíquica del individuo para buscar cuál o cuáles son las fallas que llevan al sujeto a tener una conducta antisocial.

Siguiendo a Freud, podemos decir, que todo individuo, posee el núcleo social de la personalidad, el EGO (consciente) y el SUPEREGO, entendido este último como el agente supervisor de nuestro comportamiento y nos va a indicar el momento en que debemos abstenemos de realizar tal o cual conducta, por ser ésta contraria a la normatividad.

2) Método Comparativo, Comte afirma que "ningún hecho real podría tener significación verdaderamente científica sin ser inmediatamente comparado con cualquiera otro hecho social. Puramente aislado, permanecerá inevitablemente en el estado estéril de simple anécdota, susceptible, a lo más, de satisfacer una vana curiosidad; pero incapaz de una utilidad racional".⁴

A través de analizar circunstancias que coinciden en lo general y que difieren en un punto mínimo, el sociólogo puede generar leyes sociológicas.

3) Método Experimental, "La experimentación, parece por primera apreciación que debe estar enteramente prohibida a la ciencia nueva que constituimos aquí, lo que por otra parte no le impediría de ninguna manera poder ser plenamente positiva".⁵

A este método Max Weber, lo considera como revivencia, considerado como la facultad, que el sujeto investigador posee para revivir, para traer al presente circunstancias, mucho muy semejantes a las que experimentó el

⁴ Mendieta y Núñez. Op. Cit., P. 90.

⁵ Ibid. P. 91.

sujeto objeto de nuestro estudio y así poder concluir cuál de éstos condicionaron su actuar.

Debe quedar bien claro que el medio ambiente sólo va a condicionar al sujeto, pero en ningún momento lo va a determinar, afirmar que el medio ambiente determina, sería tan absurdo como el hecho de decir, que no existe libertad, así tenemos casos, de individuos que aún a pesar de haber vivido en un medio sumamente hostil salen adelante.

4) Método Histórico, en éste reside la única base fundamental sobre la cual puede realmente reposar el sistema de la lógica política.

1.1.2 División de la sociología.

La Sociología debe distinguirse respecto a cada asunto político, entre el estudio fundamental de las condiciones de existencia de la sociedad y el de su continuo movimiento - afirma Comte - "así se podría descomponer la física social en dos ciencias principales con los nombres, por ejemplo, de estática social y dinámica social". ⁶

ESTATICA SOCIAL: Tiene por objeto "el estudio positivo, a la vez experimental y racional de las acciones y reacciones mutuas que ejercen continuamente unas sobre otras, las diversas partes del sistema social haciendo científicamente, en tanto que sea posible, abstracción provisional del movimiento fundamental que las modifica siempre gradualmente". ⁷

⁶ Ibid. P. 92.

⁷ Ibidem.

DINAMICA SOCIAL: Esta tiene por objeto el estudio de las leyes de sucesión y cuyo conjunto determina la marcha fundamental del desarrollo humano.

Mientras que la dinámica social - dice Mendieta y Núñez- "es proporcional a la política práctica y a la verdadera teoría del progreso al mismo tiempo, la estática social forma espontáneamente la del orden".⁸

1.2 ESTRUCTURAS SOCIALES

Dentro de las estructuras sociales fundamentales tenemos las siguientes:

- Estructura política
- Estructura económica
- Estructura militar
- Estructura jurídica
- Estructura familiar
- Estructura religiosa

ESTRUCTURA POLITICA.- A grosso modo podemos decir, que política, deriva del griego politike, que significa buena disposición, buen trato, forma de organización de un pueblo.

Dice Lucio Mendieta y Núñez, que nada hace a los humanos tan diferentes como el de detentar el poder, así tenemos que quien detenta el poder posee una gran influencia en los demás, capaz de producir un gran bienestar social o también, muerte, angustia, desesperanza. "Ni la consolidación y la reconciliación de grupos compuestos y doblemente compuestos, ni el desarrollo concomitante de los factores de una existencia más extensa y

más elevada que produce la civilización habrían sido posibles sin la guerra de tribu a tribu y más tarde de nación a nación”.⁹

Max Weber, considera al poder como la facultad que tiene un individuo para imponer su voluntad aún en contra de la de los demás. “El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada”.¹⁰

Mientras que los miembros de un grupo no combinen sus esfuerzos en vista de uno o varios fines comunes –afirma Mendieta y Nuñez- no hay lazo que los una. Existe una cosa que puede impedir que se separen y esto es un Estado en el cada uno de sus integrantes sea capaz de satisfacer sus propias necesidades aunando esfuerzos recíprocamente, ya que esa satisfacción no podría lograrla solo. “Esto se obtiene por medio de la organización política, de la institución del gobierno”.¹¹

La organización política más grande que existe es el Estado, como se ha definido sociológicamente, es según Hans Kelsen, “una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el Derecho”.¹²

Este es un instituto político de actividad continuada “Dicese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o

⁸ Ibid. P. 93.

⁹ Mendieta y Nuñez, Op. Cit., pp. 113, 114.

¹⁰ Weber, Max. Op. Cit., p. 43.

¹¹ Mendieta y Nuñez, Op. Cit., p. 114.

¹² Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM, México, 1991, p. 226.

expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales".¹³

ESTRUCTURA ECONOMICA.- La economía política tiene por objeto la satisfacción de las necesidades humanas a través de la explotación de los recursos naturales y avances tecnológicos, para generar una equitativa distribución de la riqueza.

Carlos Marx, generó la teoría del determinismo económico, él consideraba que toda sociedad parte de una infraestructura y una superestructura; en la primera encontraremos el elemento económico el cual es determinante de la superestructura ésta será tan débil o tan fuerte como lo es aquella.

Marx, también es el creador de la teoría de la Prusvalía; dice Carlos Marx, que el patrón dueño de los medios de producción, cubre al trabajador un salario mínimo que le permitirá no morir de hambre e igualmente no le permitirá educar a sus hijos, por lo que a través de ese salario el patrón está asegurando una mano de obra barata y débil en su producción, la cual en un futuro cercano habrá de llevarle más mano de obra barata; el patrón conserva indebidamente las ganancias, producto de un trabajo que él no realizó, esa diferencia lo va volviendo cada vez más rico y al trabajador más pobre; éste trabajo no remunerado es lo que se llama PRUSVALIA.

La actividad económica de un individuo únicamente lo es en la medida en que tiene en cuenta la actividad de terceros.

ESTRUCTURA MILITAR.- Es difícil aceptar que el poder institucionalmente reflejado en el ejército se nos presente como una estructura básica de cualquier sociedad, sin embargo, en la actualidad esto sí ocurre y son los

¹³ Weber Max, Op. Cit., p. 44.

militares junto con los grupos económicamente fuertes, los políticos de gran nivel y los religiosos de alto rango quienes en un momento dado conforma la elite del poder.

ESTRUCTURA JURIDICA.- Esta se encuentra presente en la sociedad, en virtud de que los hombres actúan en relación con las reglas de conducta por las que se podría emplear la fuerza del Estado para que se cumplan.

ESTRUCTURA RELIGIOSA.- Desde el punto de vista de la conducta política, quien detenta el poder político debe también detentar el poder religioso y así está realmente en posibilidad de dominar a su pueblo. Esta estructura se produce en sociedad desde el momento en que los hombres actúan con vista al bien supremo.

ESTRUCTURA FAMILIAR.- La familia viene a constituirse como el elemento esencial de toda sociedad. "La familia constituye una institución creada y configurada por la cultura, para regular las conductas conectadas con la generación".¹⁴

1.3 SOCIOLOGIA POLÍTICA

Como quedó establecido en el inciso anterior, Weber define al poder como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras.

La denominación designa la relación de poder en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél.

Weber, llevó a cabo un estudio profundo sobre la naturaleza del político y su obrar en sociedad; escribe un ensayo titulado "La política como vocación" y se hace un cuestionamiento sobre el comportamiento moral del político en sociedad, cuestionando si es que tiene o no moral y ésta puede ser de la responsabilidad o de la convicción, en el primer supuesto, el político va a guiar sus pasos de acuerdo a los intereses del grupo que lo llevó al poder, por lo que hace a la moral por convicción, aquí encontramos que el comportamiento del político se va a dar de acuerdo a la escala de valores morales que le fue inculcada durante los primeros años de su vida.

La dominación, cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados.

Las creencias sobre la legitimación y la organización administrativa constituyen, pues los dos principales criterios para la construcción weberiana de una tipología de la dominación.

Weber distinguió tres principios de legitimación, definidores de tres tipos puros de dominación:¹⁵

Dominación carismática. Forma de dominación cuya base fundamental son las características personales de los individuos. Carisma significa literalmente "dotado de gracia", una calidad excepcional en virtud de la cual se deviene jefe. Bajo tal tipo de dominación, la organización administrativa es inestable e indeterminada.

¹⁴ Recaséns Siches, Luis. Sociología. Editorial Porrúa, México, 1979, p. 466.

¹⁵ Weber, Max, Op. Cit., p. 172.

Dominación tradicional. . Dominación cuya base fundamental se encuentra en el devenir de las tradiciones, y del tiempo pasado. En este caso la legitimación del poder procede de la creencia en el pasado eterno, en el acierto e idoneidad de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado.

Dominación legal o racional. Este tipo de dominación se basa en el establecimiento de normas y procedimientos legalmente instituidas. La creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador que sustenta este tipo de dominación. En este caso, el pueblo obedece las leyes, no porque cree que tales leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto en tanto que considerado como tal por gobernantes y gobernados.

La organización administrativa típica correspondiente a este tipo legal de dominación se llama "**burocracia**".¹⁶

1.4 ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA

Para conocer más a fondo el concepto de burocracia, es preciso aclarar, si la burocracia, a pesar de sus dimensiones, es sólo un aparato administrativo para la realización de fines sociales o si ha perdido su carácter instrumental, si de un simple instrumento en manos del poder político ha pasado a ser el propio dictador de los fines que deben ser realizados.¹⁷

La burocracia constituye un grupo social muy específico y particular. No es una clase social, pero su existencia está, sin embargo, unida a la división de la sociedad en clases, la burocracia como el Estado mismo, es un

¹⁶ *Ibid.*, p.175.

¹⁷ Mousclis, Nicos P. Organización y burocracia. Editorial Provenza 278, Barcelona, 1991, p. 13.

instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre otras clases sociales.

La burocracia no ocupa una posición orgánica en la estructura social, en cuanto no está vinculada directamente al proceso de producción. Su existencia y desarrollo tiene un carácter temporal y parasitario; la burocracia y aún más la burocratización, resultan indispensables e inevitables en una sociedad dividida en clases. La burocracia es, una instancia específica del proceso general de alineación y es a través de éste como las fuerzas sociales escapan al control del hombre, alcanzan una existencia independiente y finalmente se vuelven contra él, quien es su creador.

La incompetencia es el rasgo más característico de la burocracia. Marx, acentuó la falta de iniciativa e imaginación del burócrata, su miedo a cualquier tipo de responsabilidad; sin embargo, esta incompetencia no intimida a los burócratas quienes se sienten capaces de hacer cualquier cosa, el burócrata trata de persuadirse de que tiene una útil e importante función a realizar.¹⁸

El término burocracia implica, muy a menudo, un abuso de poder, de situación en la que los funcionarios poseen más el poder del que necesitan para el desempeño de sus tareas legítimas.

Para Marx, el término burocracia es referido exclusivamente a los problemas de la Administración del Estado, a la que se concibe como aparato de opresión en manos de los capitalistas; por lo que burocratización, significa proliferación de funcionarios y actividades gubernamentales, sin aludir a ningún cambio en la situación del burócrata respecto del poder.

Weber considera que la burocracia es el modelo ideal bajo el cual las organizaciones o la moderna estructura social debe de ser administrada. Esta posición puede ser ejemplificada bajo el siguiente párrafo de sus escritos "la estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedamos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter racional, la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta", la burocracia es entonces una consecuencia de la manera en que la sociedad ha venido desenvolviéndose. la burocracia bajo el enfoque de Weber es considerada como la forma estructural que reditúa a las organizaciones o a las estructuras sociales el mayor beneficio en su administración.

Weber, considera la burocracia como la más eficiente forma de organización inventada por el hombre; además teme que esta máxima eficiencia que resulta de la creciente burocratización del mundo moderno constituya la *mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas* de las sociedades occidentales.

Las características de la burocracia según Weber, son:¹⁹

- Cualquier actividad que desarrolle la organización debe ser realizada bajo el enfoque racional. Weber considera que la racionalidad lleva a la organización a alcanzar la eficiencia, mediante el enfoque racional, la organización asegura que puede satisfacer las necesidades de los demandantes con el mínimo gasto de energía.

¹⁸ Ibid., p. 15

¹⁹ Weber Max, Op. Cit., p 175.

- Las actividades que desarrolla la organización deben de estar supeditadas a un conjunto de reglas, normas y procedimientos establecidos intencionalmente. Es posible que el seguimiento de la regla, norma, o el procedimiento establecidos en forma escrita, sea una de las principales características que diferencia al modelo burocrático de otros modelos.
- Cualquier superior de una organización burocrática obedece al orden impersonal, y es bajo este mismo orden que el superior ordena y exige obediencia de sus subordinados. Bajo la administración burocrática es tanto el puesto, como las actividades dentro de la organización, las que delimitan las funciones de las personas.
- El subordinado en cuanto miembro en la organización sólo obedece al puesto del que depende. El subordinado al igual que el superior debe quedar sujeto al orden impersonal dentro de la organización.
- Cada uno de los puestos existentes en la organización se limita a una competencia específica. A sus deberes y a los servicios propios del puesto, cada puesto conlleva ciertos "poderes", como herramientas para facilitar su operabilidad.
- La organización se estructura basándose en una jerarquía, la que implica a su vez una cierta autoridad.
- Las reglas, normas o procedimientos emanadas de la organización están en función de la racionalidad.

- Cada puesto dentro de la organización es independiente de la persona, la persona no puede apropiarse de alguno de los puestos de la organización, por lo que la función de las personas es cumplir con los requerimientos que el puesto exige.

Sin embargo, podemos decir que Weber no consideró la burocracia como un sistema social, sino principalmente como un tipo de poder.

Poder implica potencial para ejercer influencia sobre otras personas. Según Weber, poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de cualquier forma de resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por lo tanto, poder es la posibilidad de imponer en forma arbitraria por parte de una persona sobre la conducta de otras. La autoridad proporciona poder: tener autoridad es tener poder.

La autoridad depende de la legitimidad, que es la capacidad de justificar su ejercicio. La autoridad es legítima cuando es aceptada.

La autoridad es inherente al cargo y no al individuo específico que lo desempeña de modo oficial.

El líder se impone por ser alguien fuera de lo común y que posee habilidades mágicas o muestras de heroísmo o poder mental de persuasión y no debido a su posición o jerarquía. Es una autoridad basada en la devoción afectiva y personal y en el arrebató emocional de los seguidores hacia la persona que posee el mencionado carisma.

Weber considera al burócrata, en el supuesto del tipo ideal, como poseedor de atributos de imparcialidad, conocimiento profesional y obediencia a los

superiores. Su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de sus superiores.

El líder se impone por ser alguien fuera de lo común y que posee habilidades mágicas o muestras de heroísmo o poder mental de persuasión y no debido a su posición o jerarquía. Es una autoridad basada en la devoción afectiva y personal y en el arrebató emocional de los seguidores hacia la persona que posee el mencionado carisma.

La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales, los cuales:²⁰

- Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- En jerarquía administrativa rigurosa.
- Con competencia rigurosamente fijadas.
- En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según.
- Calificación profesional que fundamenta su nombramiento -en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
- Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más veces; son revocables siempre a distancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su

retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo.

- Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- Tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según el juicio de sus superiores.
- Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
- Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Marx, concibe a la burocracia como un instrumento de opresión; en cambio para Weber, es un instrumento de eficiencia, una forma de organización.

Merton notó también las consecuencias imprevistas que la llevan a la ineficiencia y a las imperfecciones con lo cual Merton llamó disfunciones de la burocracia, cada disfunción es el resultado de algún desvío o exageración de una de las características del modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunción es una consecuencia no prevista por el modelo Weberiano.

Las disfunciones de la burocracia son básicamente las siguientes:²¹

- Interiorización de las normas y exagerado apego a los reglamentos.
- Exceso de formalismo y de papeleo. Resistencia al cambio.

²⁰ Ibid. p. 176.

- Despersonalización de las relaciones.
- Jerarquización como base del proceso de decisión.
- Superconformidad con rutinas y procedimientos.
- Exhibición de señales de autoridad.
- Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.

Con estas disfunciones, la burocracia, se cierra e impide la innovación y la creatividad. Las disfunciones de la burocracia residen básicamente en el hecho de que ésta no tiene en cuenta la llamada organización informal, la cual existe en cualquier organización.

No solo la Administración Pública se ha burocratizado de manera progresiva; la burocracia, como tipo de organización, ha penetrado gradualmente todas las instituciones sociales. La empresa de gran escala es el ejemplo más representativo.²²

Administración burocrática, significa principalmente el ejercicio del control basado en el conocimiento. Este rango, es lo que lo hace específicamente racional.

La administración científica observa a la administración. Como una ciencia que permite mejorar el quehacer de la organización a través del estudio de las operaciones de trabajo, esta mejoría se mide a través del concepto de

²¹ Merton K. Robert, Teoría y Estructuras Sociales, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. pp. 277-283.

eficiencia, concepto que a su vez se fundamenta en términos ingenieriles, esto es, el lograr el desarrollo de un trabajo con el mínimo gasto de energía.

1.4.1 Entidades y empresas públicas como técnicas de organización

Las organizaciones formales se establecen siempre para la obtención de un cierto fin. Los fines de las organizaciones son simples instrumentos para la consecución de los propios fines de los miembros.

Los fines individuales pueden entrar en conflicto con los de la organización, poniendo en riesgo los esquemas y objetivos preestablecidos.

La burocracia, viene de la necesidad de delegar el poder en los subsistemas organizacionales.

El subsistema administrativo tiene a su cargo la administración de los asuntos internos de la organización y, además, actúa de intermediario entre el subsistema técnico y su medio ambiente inmediato, procurándole los recursos necesarios y localizando los clientes a quienes colocar los productos de la organización.

Las organizaciones varían según sea el tipo de función final que realizan respecto del sistema social general, entre las cuales encontramos:²³

- Organizaciones primariamente orientadas a la producción
- Organizaciones orientadas a fines políticos
- Organizaciones integrativas
- Organizaciones tipo conservación

²² Mouselis, Nicos. Op. Cit., p. 24.

La estructura social de la organización consiste en hacerlo en términos de grupos (o cuasigrupos) y de sus interrelaciones. Los individuos y los grupos tienen grados diferentes de control sobre la elaboración de la política y las decisiones de la empresa, y tienen también un diferente grado de acceso a los recursos de la organización. La distribución del control sobre los recursos y sobre el comportamiento de los demás y la consiguiente formación de grupos de interés son claves cruciales para la comprensión de la realidad organizacional.²⁴

La empresa consiste en procurar información más empírica y realista sobre los procesos de adopción de decisiones, teniendo en cuenta para ello los aspectos organizacionales.

Dentro de las corrientes actuales que impulsan el estudio de la administración pública, las aportaciones jurídicas, sociológicas y políticas constituyen una trilogía orientadora importante toda vez que enriquece e ilumina el vasto radio de acción de la administración pública.²⁵

Conforme a las aportaciones jurídicas, tenemos que, la preocupación permanente de la administración pública, es el gobernar a través de los procesos legales y de la propia administración, basando su campo de acción en las normas que rigen la actividad de los funcionarios y en los requisitos formales de los procedimientos administrativos.

²³ Buckey, Walter. La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas. Editorial Amorrutu, Buenos Aires, 1982, p. 163.

²⁴ Ibid., pp. 169, 170.

²⁵ García Valencia, Antonio. Relaciones Públicas y Reforma de la Administración. Editorial Porrúa, México, 1970, P. 17.

“Una organización, es ante todo un sistema de actividades conscientemente coordinadas y dirigidas a la realización de fines colectivos”.²⁶

Los hombres se organizan para alcanzar determinados objetivos, lo que les obliga a coordinar sus actividades de manera consciente. El miembro de una organización, más que un instrumento o un agente autónomo de conductas y emociones, es un tomador de decisiones y solventador de problemas.²⁷

²⁶ Buckey, Walter. Op. Cit. P. 131

²⁷ Ibid. P 134

CAPITULO 2

NOCIONES HISTORICAS

Este capítulo, está destinado a conocer la necesidad de crear los ordenamientos que regulan las adquisiciones y obras públicas, así como sus adecuaciones más importantes, en las últimas fechas, y su repercusión en la actualidad.

2. NOCIONES HISTORICAS

A lo largo del tiempo, el hombre que vive en sociedad, ha buscado la forma de organizarse, como vimos en el capítulo anterior, dentro de estas organizaciones, para que puedan funcionar como tales, se establecen reglas o normas a las que deben sujetarse los que en ella estén inmersos.

El proceso de la historia en México, ofrece una de las notas más sobresalientes, la de un venerado y enérgico esfuerzo legislativo; en la ley puede verse la fuerza más moderna de la transformación y aún de creación de la sociedad.

Así por ejemplo, la organización republicana nació por imperio de la ley y también por decreto y no por impulso popular, se hizo demócratas a los mexicanos, concediéndoles plenitud de deberes y derechos políticos. Las exigencias de la vida moderna, produjeron algunas instituciones antes que los legisladores las hicieran con objeto de interés.²⁸

Tal es el caso de las adquisiciones y obras públicas; durante varias décadas la desolación y la miseria fueron el estado normal de la vida mexicana.

Dentro del Estado mexicano, la forma de gobierno adoptada para llevar a cabo la correcta realización de sus funciones, contempla una organización administrativa, compuesta por las dependencias o entidades públicas, mismas que tienen encomendado llevar a cabo actividades que propendan al desarrollo integral de la Nación; por lo que éstas han de regirse por la Legislación de la Administración Pública Federal.

²⁸ Guerrero Anaya, Manuel, Lecturas Complementarias, INAP, 2000, p. 9.

El creciente volumen de los recursos de que dispone el Estado para la consecución de sus objetivos, exige que en su estructura, manejo y orientación, intervengan óptimos niveles de eficiencia, no sólo en su adquisición y mantenimiento, sino en su utilización y destino.

Al mismo tiempo, en un contexto en el que el Gobierno Federal ha enarbolado el principio de estricta disciplina presupuestaria, el gasto público se convierte en un instrumento fundamental de política económica y social que permite la satisfacción de las necesidades consideradas como prioritarias de la población.

Con este objeto, a lo largo de la historia, innumerables instituciones han ido modificando su contenido para irse adaptando a los requerimientos del mundo moderno, pues ya desde 1917, al amparo del nuevo régimen constitucional, se hizo patente la necesidad de regular este ámbito de la actividad estatal.²⁹

Una vez que Don Venustiano Carranza, expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue inaplazable la reorganización burocrática de la Nación, lo que se logró a través de las Secretarías de Estado, que en su artículo 1° establecía que para el despacho de los negocios de orden administrativo, habría Secretarías y Departamentos. De entre estos últimos se encontraban el de Aprovevisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, cuya función primordial fue abocarse a la adquisición de todos los bienes del Gobierno Federal, centralizando todas las operaciones de abasto.

²⁹ Farro Farah, Gerardo. La regulación del proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal. México, 1989, 1° ed., pp. 29-30.

Paralelamente el Departamento de Contraloría tenía como finalidad supervisar las compras del Departamento de Aprovisionamientos Generales y dictar normas en materia de reformas administrativa, procurando la mayor economía y eficiencia en los gastos y servicios, al exponer recomendaciones al respecto.

Al emitirse la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría se le facultó para recibir informes sobre el manejo o administración de fondos y propiedades del país y para acordar procedimientos de inversión y balances de bienes muebles e inmuebles. Pero no fue sino hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica del ya aludido Departamento de Aprovisionamientos Generales, en que se creyó oportuno reglamentar la programación de las adquisiciones y crear talleres centrales de reparación, para evitar caer en el dispendio o en la carencia, por falta de previsión; sin duda éste es el primer intento de planeación de las compras y de la normalización de artículos de consumo concurrente del Sector Público.

En 1923, se da a conocer el Instructivo para la formación de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles, con la finalidad de clasificar los bienes y controlar los movimientos y existencias.³⁰

Por las dificultades que en práctica se originaron y para descentralizar el sistema de Adquisiciones del Estado, en 1925 se decretó la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, reservando a cada una de las Secretarías y Departamentos atribuciones para comprar o fabricar por cuenta propia sus bienes.

³⁰ Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p. 31.

Para 1926, se reafianzaron las funciones del Departamento de Contraloría de la Federación, con la expedición de una nueva Ley Orgánica y de su Reglamento, al permitir fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales, intervenir en su manejo y ministrar fondos; esta Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación enumeró, dentro de sus deberes, la obligación de intervenir en la administración de fondos, valores o bienes, sin perjuicio de las facultades del Departamento de Contraloría.

En 1928, surge la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, clasificando las previsiones de egresos por ramos, de entre los que se encuentran las adquisiciones y, a través del Departamento del Presupuesto, se preparaba y formulaba el Presupuesto Federal con base en los cuadros estimativos de consumo.

Posteriormente, en 1932 se modifica la Ley de Secretarías de Estado, eliminando el Departamento de Contraloría de la Federación, al tiempo que se precisó la competencia de algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en lo sucesivo intervendrían en el manejo de bienes muebles, atendiendo a su dirección administración, vigilancia, guarda, uso y destino, así como a su injerencia en contratos de adquisición y a la destrucción de bienes muebles.

Para examinar en su aspecto legal y para autorizar dentro de los límites presupuestales los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias a cargo del Estado; en 1935, se publicó otra Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para 1936, surge la Ley de Inspección Fiscal y su Reglamento, donde se vigiló la gestión administrativa y el adecuado gasto de recursos federales, de entre los que se encuentran las adquisiciones.

Fue hasta 1944, cuando aparece un Decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, por medio de una Comisión Coordinadora de Compras que, en síntesis conoció de los siguientes asuntos: hacer estimaciones y previsiones de consumo; planear la centralización del abasto, buscando llevar a cabo operaciones en forma consolidada, dirigiéndolas y controlándolas; fijar políticas y procedimientos; establecer condiciones - tipo para adquirir; formar catálogo de normas de calidad y precio; llevar el museo, almacén y laboratorio central; y elaborar un directorio de proveedores.

Cada una de las Oficinas de Compra de las Secretarías y Departamentos de Estado, planeaba y realizaba sus adquisiciones, se sujetaba al catálogo de normas, convocaba a los proveedores a concursos y recibía sus proposiciones, exigía el otorgamiento de garantías y sometía a la consideración de la Comisión Coordinadora de Compras a fin de detallar las funciones descritas.

De igual manera en 1944, entra en vigor la Ley General de Bienes Nacionales, en la que se clasificaron los bienes federales del dominio público y privado de la Federación y se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la posesión, conservación y administración de los bienes federales; para llevar aun registro de la propiedad federal; y, para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

Posteriormente, una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en 1946, redistribuyó competencias, dando lugar a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como la única legitimada para intervenir en las adquisiciones de toda clase.

Como otro gran avance de la programación y consolidación de las compras, se dio a conocer el Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal, el 4 de julio de 1947, que previó mecanismos de financiamiento para el pronto pago y la catalogación y normalización de mercancías de consumo recurrente, independientemente que contempló la celebración de contratos de la materia.

El primer documento de planeación en el proceso de del abasto, surge en 1949, con el Acuerdo que dispuso que las Dependencias del Gobierno Federal, debían presentar su Plan Anual de Compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a efecto de coordinar las compras con los planes de trabajo de cada una de ellas.

En 1950, se instauró un la Comisión de Importaciones y Exportaciones, para que propusiera los artículos que fueran susceptibles de importación.

Por reformas a la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado, en 1958 se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional en sustitución de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a cuya competencia pasaron todas aquellas atribuciones en el ámbito de las adquisiciones y administración de bienes.

El 06 de octubre de 1964, surge el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se determinó que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas de distribución de gastos y que se señalaran los casos en los que era necesaria la celebración de contratos.

El 30 de diciembre de 1965, apareció la primera Ley de Inspección de Adquisiciones que, en forma concreta y sistemática, se abocó a la

regularización jurídica de las compras que afectaran al Presupuesto Federal de Egresos, correspondiendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la aplicación e interpretación de sus preceptos. Fundamentalmente, se contempla un Padrón de Proveedores, la elaboración de listas de precios máximos, el control de contratos y la verificación de mercancías en cuanto a calidad y especificaciones técnicas.

Para dar intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes muebles de propiedad federal, así como en la contratación de los actos que tuvieran incidencia en la materia, se hizo necesaria la aparición de una nueva Ley General de Bienes Nacionales, que surge el 30 de enero 1969.

Finalmente, y como un esfuerzo para programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, codificar y normalizar artículos de consumo recurrentes y revisar los sistemas de compras y almacenes de las entidades, el 6 de junio de 1972, se publicó otra Ley de Inspección de Adquisiciones, cuyas características principales fueron: la exigencia de presupuestos y programas de compras; la información de todo tipo de operaciones que se realizaran; la creación de Comités de Compras en cada una de las dependencias, a cuyo cargo quedaba la aplicación de las medidas que dictara la Secretaría del Patrimonio Nacional; el estudio y resolución de demandas de alta incidencia de bienes para el Gobierno Federal; la definición de procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento; la creación de comités intergubernamentales encargados de adquirir en el exterior, a nombre del sector público, bienes de consumo e inversión, la contratación de asesoría técnica de expertos para realizar investigaciones de mercado, mejorar los sistemas de compras y almacenes, y verificar la calidad de los bienes; la solicitud de precios y especificaciones técnicas a proveedores; y,

la revisión de la solvencia económica, capacidad de producción y muestras de bienes de los interesados en abastecer al Estado.

Esta legislación surge considerando la necesidad que debe imperar, para no contravenir lo dispuesto por nuestra Carta Magna, por lo que se refiere a los diversos órganos de gobierno, dentro de la legislación de referencia, las que nos ocupan estudiar, son las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, las que a través de los años han sufrido modificaciones, ocasionadas por las necesidades de las diferentes condiciones sociales, políticas y económicas a que se enfrenten; tratando de mejorar el contenido de las mismas, para su mejor entendimiento y que esto no sea pretexto de interpretaciones deformadas, con fines de lucrar en las adjudicaciones de los contratos.

2.1 LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES

En marzo de 1974, se integró un Grupo Intersecretarial de Recursos Materiales, con el objeto de proponer medidas que mejoraran sustancialmente el sistema de administración de bienes propiedad de la Federación, ya que era un hecho que ese ordenamiento jurídico presentaba muchas lagunas.

Entre las actividades que fueron desarrolladas en el seno de este cuerpo colegiado, destacaron las relativas a la programación de las compras, pago, entrega y control de pedidos; adquisición de mercancías de importación; almacenes e inventarios; mantenimiento de inmuebles; y, la revisión del proceso de rendición de la cuenta pública.

Sin embargo, las deficiencias de una legislación poco dinámica y las exigencias cada vez mayores del complejo intercambio comercial, dieron por resultado la detección de diversas limitaciones que iban desde la falta de uniformidad en la codificación de los bienes de consumo recurrente del Estado, los obstáculos burocráticos para efectuar los pagos a proveedores y el cúmulo de requisitos para trámites de importación, hasta la carencia de superficies disponibles para la instalación de unidades de almacenamiento y manutención.

En 1976, se abrogó la vieja Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para dar paso a una nueva concepción basada en la modernización del aparato gubernamental. En este sentido, y entre otras modificaciones apareció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, surge también la Secretaría de Programación y Presupuesto, que entre las atribuciones que tenía era el intervenir en los procesos de adquisiciones; sin embargo, se da a conocer una reforma la Ley de referencia, en 1978, en virtud de la cual, las facultades encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de adquisiciones, le fueron conferidas a la Secretaría de Comercio.

Posteriormente, a la Secretaría de Comercio se le encomendó lo referente a adquisiciones, procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Y es así que por fin el 31 de diciembre de 1979, surge la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, abrogándose la Ley de Inspección de Adquisiciones.

Fundamentalmente, este ordenamiento jurídico se dio la tarea de regir las operaciones que realizaban las dependencias y entidades de la

Administración Pública Centralizada y Paraestatal y que estuvieran relacionadas con la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, arrendamientos de muebles, contratación de servicios relacionados y almacenes.

Con lo anterior, podemos observar que, por una parte no se incluye a los poderes legislativo y judicial y, por la otra, los inmuebles quedan desvinculados de este régimen jurídico, reservándose la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial su tutela.

Esta Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, previó que las dependencias y entidades programaran y presupuestaran sus adquisiciones, de conformidad a sus requerimientos anuales previamente autorizados por la Secretaría de Comercio y según su disponibilidad de recursos; de igual manera se señaló que debían preferirse a los proveedores que ofrecieran las mejores condiciones respecto a calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, pago, financiamiento, garantías y servicios, lo que se consideraría en conjunto.

Asimismo, se contemplaba el padrón de proveedores, que ya había sido considerado desde 1946, como vimos anteriormente; otro aspecto importante era la creación de los Comités de adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes. Por último, se previó la interposición de un recurso de revocación en contra de las resoluciones emitidas por Comercio, aputándose los casos de procedencia, plazos y desahogo de pruebas.

Posteriormente, la Ley es publicada el día 08 de febrero de 1985 y surge con la finalidad, de regular los procedimientos a celebrarse para la adquisición, arrendamiento y prestación de servicios, únicamente que se relacionarán con bienes muebles;

Esta Ley ha sufrido una serie de modificaciones, las que fueron necesarias para adecuarse a las necesidades de las diversas circunstancias de tiempo y lugar. Entre las más importantes encontramos la abrogación de esta Ley para ser fusionada con la de obras públicas, dando origen al nacimiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada el 31 de diciembre de 1993.

En principio podíamos considerar que esta fusión fue un buen logro alcanzado, ya que evitaría tal vez el tránsito que requería el pasar de una Ley a otra, para aplicar el sentido de las mismas a dos contrataciones diferentes, que en el mayor de los casos son regidas por los mismos procedimientos.

Dentro de los lineamientos más importantes que podemos encontrar en esta Ley, destacan:

El publicado el 6 de marzo de 1996, *"Lineamientos para evitar imprecisiones en las Adquisiciones y Obras Públicas que efectúa la Administración Pública Federal"*.

Estos lineamientos, surgen al analizar las inconformidades presentadas ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con motivo de licitaciones públicas, en las que se encontró un alto número de imprecisiones en la elaboración y contenido de las bases para licitaciones públicas, en los actos de presentación y apertura de proposiciones, así como en la evaluación de propuestas técnicas y económicas.

Por lo que, la SECODAM consideró necesario adoptar medidas preventivas tendientes a garantizar que los recursos económicos del Estado que se eroguen en materia de adquisiciones, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se utilicen en los fines a los que están destinados, en las mejores condiciones posibles y con la transparencia y honradez que exige la función pública.

Como parte del cumplimiento de estos lineamientos, encontramos entre lo más importante de éstos, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las del Gobierno del Distrito Federal deberán enviar a sus respectivas contralorías internas copia del oficio a través del cual remiten a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas que deben poner a disposición de los interesados a más tardar el 31 de marzo de cada año.

Asimismo, los citados órganos de control interno rendirán a la SECODAM un informe relativo a la observancia de esta medida por parte de los servidores públicos a quienes compete instrumentarla.

Con relación al rubro de adquisiciones, arrendamientos y servicios, serán los oficiales mayores de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, los responsables de la debida integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a efecto de que en el seno de los mismos se dictaminen en forma eficaz y oportuna las operaciones que deban realizarse mediante licitaciones públicas.

El 15 de marzo de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los *"Lineamientos para el Oportuno y Estricto Cumplimiento del Régimen Jurídico de las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios de*

cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios relacionados con éstas”;³¹ con la finalidad de evitar imprecisiones en las Adquisiciones y Obras Públicas que efectúa la Administración Pública Federal, además de fortalecer la transparencia y eficacia en las actividades relativas a las adquisiciones y obras públicas que realiza la administración pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Por otra parte, se determina que, la publicación de las convocatorias de las licitaciones públicas deberá efectuarse 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.

Para el caso de las bases de Licitación, 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,

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.

No es admisible establecer como requisito para participar en las licitaciones, que la persona que asista a entregar la propuesta cuente con poderes de

³¹ SECODAM, Oficio-Circular No. SP/100/252/96, Publicado en el D. O. F., el 15/03/96

representación de la empresa en cuyo nombre presente aquélla. En este caso será suficiente contar con una carta poder simple e identificación, ya que quien suscriba la propuesta deberá contar con poder notarial para hacerlo.

Tratándose de cancelaciones de partidas de bienes o servicios, éstas sólo podrán realizarse por razones de caso fortuito o causas de fuerza mayor, circunstancias que deberán acreditarse fehacientemente ante el órgano interno de control, haciendo del conocimiento a los interesados dichas modificaciones, en los términos que previene el precepto señalado.

Cuando por las razones indicadas en el párrafo anterior, antes del fallo de la licitación correspondiente se requiera efectuar reducciones a las cantidades de bienes o servicios solicitados, la reducción correspondiente a cada partida no será superior al 15% de la cantidad originalmente convocada.

En los casos en que por razones de urgencia justificada sea necesario reducir el plazo para la presentación y apertura de proposiciones, el titular del área que requiera de los bienes o servicios deberá solicitarlo al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, mediante escrito debidamente firmado en el que se expongan las razones de urgencia para dicha reducción, a efecto de que el Comité determine lo procedente.

Los servidores públicos a quienes les corresponda elaborar las bases de licitación, no deberán establecer en las mismas requisitos que limiten la libre participación de los interesados, tales como:

- a. Experiencia superior a un año, salvo en casos debidamente justificados que autorice en forma expresa y por escrito el Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.

- b. Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.
- c. El capital social de los participantes.
- d. Capitales contables elevados, salvo en casos debidamente justificados que autorice en forma expresa y por escrito el Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.

Quando dichos capitales se establezcan como requisito en las bases, no podrá exigirse un capital contable superior al 5% del presupuesto total asignado a la licitación. Asimismo, su comprobación deberá realizarse con la última declaración ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a opción del licitante, mediante estados financieros auditados.

- e. Contar con sucursales a nivel nacional, a pesar de que sin éstas se puedan proveer los bienes o prestar los servicios solicitados.
- f. Plazos de entrega reducidos, en los cuales no sea factible producir o importar los bienes, o efectuar los preparativos para la prestación del servicio.

En las licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, uno la propuesta técnica y el otro la propuesta económica con la garantía de seriedad de las ofertas. 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.

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.

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.

En estos lineamientos se prevé ya la contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, requerirá, previamente a su presentación al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de la autorización expresa del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Los servicios de abogados que se contraten para realizar gestiones de cobro de cartera o para defender los intereses de las entidades en juicio, deberán contar en todo caso con la autorización referida.

La contratación de estos servicios, deberá reducirse al mínimo indispensable, conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En los contratos que celebren las dependencias y entidades en materia de adquisiciones se deberá estipular como mínimo su objeto, vigencia y las contraprestaciones de las partes y, en su caso, los anticipos a otorgar, las garantías, la confidencialidad de la información respectiva, los derechos de autor en favor de la dependencia o entidad de que se trate, y la cláusula penal.

Otro aspecto importante contemplado en estos lineamientos es el que señala que serán los oficiales mayores de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, los responsables de la debida integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a efecto de que en el seno de los mismos se dictaminen en forma eficaz y oportuna las operaciones que deban realizarse mediante licitaciones públicas.

Al mismo tiempo y con carácter preventivo los lineamientos mencionados, tuvieron el propósito 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 y entidades de la Administración Pública Federal.

La dinámica de las actividades en materia de adquisiciones, obra pública y servicios relacionados con éstas, así como los de cualquier naturaleza, da lugar a la constante precisión de aspectos que en la práctica resultan

complejos y requieren por tanto, de la difusión de criterios y lineamientos específicos que se derivan de las consultas planteadas a la propia Secretaría sobre la interpretación de la ley de la materia, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el Diario Oficial de la Federación se publican el 02 de octubre de 1996 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"*; ³² mismos que contemplan que:

En las bases que para la celebración de las licitaciones públicas emitan las dependencias y entidades, deberán anexar un formato en el que se relacionen los documentos que entregan durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, el cual deberá utilizarse como constancia de recepción de la misma para cada participante. La omisión de su entrega por parte de éstos no será motivo de descalificación.

El 11 de abril de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, 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*

³² SECODAM, Oficio-circular No. SP/100/1217/96, Publicaco en el D. O. F., el 02/10/96

*que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública".*³³

Mismo que dispone en sus puntos 3., 3.1 y 3.2 que a partir del 1o. de junio del año de 1997, deberá remitirse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante transmisión electrónica o medio magnético, entre otra información, la derivada de las convocatorias y de las bases de las licitaciones públicas que realicen las dependencias y entidades.

El 31 de julio de 1997, la SECODAM, emite otra circular indicando lo siguiente: "la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha considerado conveniente hacer del conocimiento público que el titular de dicha dependencia no tiene atribuciones para recibir, tramitar y resolver en términos del artículo 6º. de la ley de adquisiciones y obras públicas, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de los actos realizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal que contravengan las disposiciones que rigen la materia objeto de la mencionada ley, en virtud de que la expresada atribución corresponde, en los términos de la fracción i del artículo 22 del Reglamento Interior de la propia Secretaría a la Dirección General de Inconformidades, que ha gozado y goza de plena libertad para decidir los asuntos a su cargo".

Otra modificación importante que ya encontramos en la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sector Público; es la que se refiere a las garantías de seriedad de las propuestas, mismas que debían ser proporcionadas por el licitante o proponente que deseara participar en el procedimiento en cualquiera de sus modalidades, lo cual en muchos vasos limitaba a éstos a participar, en virtud de que en algunas

³³ SECODAM, Oficio-Circular No. SP/100/1644/97, Publicado en el D.O.F. el día 14/07/97.

ocasiones el presupuesto destinado a determinado procedimiento de algunas entidades públicas era mínimo, y muchas veces era más costeadada la elaboración de una fianza o de algún cheque para garantizar la propuesta que el monto de lo que sería adjudicado.

Otro aspecto importante que se contempla, es el que la Convocatoria para una Licitación Pública, sólo será publicada en el Diario Oficial de la Federación; además con el avance de la tecnología, nos encontramos que ahora se pueden consultar bases de licitación por vía internet, y se están realizando las gestiones necesarias para la celebración de licitaciones electrónicas.

2.2. LEY DE OBRAS PUBLICAS

La obra pública es una de las bases fundamentales del desarrollo económico del país, que ha sido considerada en los lineamientos de los planes de desarrollo, como parte primordial de la inversión pública, con el objetivo de vincular los propósitos y estrategias en materia presupuestal, cuyo origen está en los diferentes programas de los cuales recogen los diagnósticos y propuestas de la consulta popular.³⁴

Esta Ley surge en 30 de diciembre de 1980, con la finalidad de regular la adecuada contratación de obras públicas, que fueren requeridas por las dependencias de la Administración Pública Federal.

En 1983, se presentan dos problemáticas ante el nuevo orden normativo imperante: por un lado la adaptación de la legislación positiva para hacerla congruente con las recientes reformas al texto del artículo 134 constitucional, y por el otro, merced a las modificaciones a la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal (D.O. 29/XII/82), se le regresaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto todas las atribuciones que con antelación y en esta área le correspondían desde 1978 a la de Comercio.

Asimismo, la modernización de los instrumentos jurídicos referentes a la obra pública adquiere relevancia en virtud de que los recursos canalizados a este programa son de una magnitud considerable respecto al monto total del presupuesto sea federal, estatal o municipal, por ello su aplicación se debe encauzar hacia la búsqueda de los propósitos originalmente planteados.³⁵

Lo que se pretendía con la nueva Ley de Obra Pública, era dar uniformidad y congruencia a todas las fases de la función de la obra pública, como son la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución, el control y la evaluación.

En su aplicación los procedimientos de este esquema pretenden, que las dependencias y entidades que están sujetas a las disposiciones de la ley de Obra Públicas y su Reglamento, las conciban como un instrumento preventivo y racionalizado; por otro lado, la obra pública es una de las bases fundamentales del desarrollo económico del país, que ha sido considerado dentro de los lineamientos de los planes de desarrollo, como parte primordial de la inversión pública, con el objetivo de vincular los propósitos y estrategias en materia presupuestal, cuyo origen está en los diferentes programas los cuales recogen los diagnósticos y propuestas de la consulta popular.

³⁴ Garza Juárez, Antonio. Manual de la Obra Pública Municipal. INAP, México, 1989, p. 12.

³⁵ Ibidem.

Es importante destacar, que para llevar a cabo la estrategia de la obra pública, acorde con las prioridades, el instrumento fundamental es el gasto de su ejercicio, conforme a lo programado y su eficaz ejecución refleja una evolución de la economía y el desarrollo del país, de acuerdo a las demandas sociales y productivas de la población, acelerando el proceso de expansión y modernización por medio de la orientación de la inversión, pública sobre la base de criterios explícitos de generación de empleo, permitiendo un uso intensivo de mano de obra y mantenimiento de los servicios básicos como contratos de obras del sector público favorezcan la máxima creación de empleo compatible con los costos, especificaciones tecnológicas y mecanismos de administración.

Obedeciendo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Tal como lo prevé la Constitución, esta ley surge para dejar más claros los procedimientos a celebrarse; al igual que la anterior, ha sufrido una serie de modificaciones para adecuarla a la realidad social de nuestros tiempos; lo que orilló a la fusión con la entonces Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, para crear en 1993 la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que no resultó como se pretendía, ya que aún cuando ambas leyes tienen los mismos procedimientos licitatorios, tienen diferencias de acuerdo a la naturaleza intrínseca del objeto de adjudicación del contrato. Por lo que las obras

De las reformas realizadas a lo largo de los años encontramos entre las más importantes las siguientes:

Conforme a Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 marzo 1996, surgen los *"Lineamientos para evitar imprecisiones en las Adquisiciones y Obras Públicas que efectúa la Administración Pública Federal"*.

En cuanto a la obra pública y los servicios relacionados con ésta, las dependencias y entidades podrán convocar a licitaciones cuando cuenten con saldo disponible en su presupuesto, así como con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro totalmente terminados, o bien, con un avance en su desarrollo que permita a los participantes preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión.

El 15 de marzo de 1996, se publican los *"Lineamientos para el Oportuno y Estricto Cumplimiento del Régimen Jurídico de las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios relacionados con éstas"*.³⁶

Por lo que se refiere a las obras públicas, tenemos que, en las bases de las licitaciones deberá especificarse, que la tasa de interés aplicable por financiamiento deberá calcularse por el contratista con base en un indicador económico específico, el cual no podrá ser cambiado o sustituido durante la vigencia del contrato.

³⁶ SECODAM, Oficio-Circular No. SP/100/252/96, Publicado en el D. O. F., el 15/03/96

La integración de los precios unitarios, se destaca que los cargos por concepto de aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como de los derechos por el servicio de vigilancia, inspección y control que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se adicionarán a la cantidad que resulte de la suma de los costos directos, indirectos, de financiamiento y del cargo por utilidad. Deberá requerirse a los interesados que en sus propuestas incluyan los tres conceptos primeramente mencionados dentro del rubro de utilidad, indicando su monto.

En los contratos que se celebren deberán contenerse las declaraciones necesarias de acuerdo a las características de la obra de que se trate, sin omitir que el catálogo de conceptos prevenga la forma de medición y pago de cada uno de ellos; el plazo para la recepción de la obra, y el procedimiento para la aplicación de penas convencionales.

El área responsable de la contratación deberá auxiliarse del área encargada de la realización de la obra, a efecto de que el contrato respectivo contenga los elementos indispensables para la ejecución de la misma.

El modelo de contrato, deberá contar previamente a la publicación de la convocatoria, con la opinión favorable del órgano interno de control y del área jurídica correspondientes.

Las dependencias y entidades calcularán los ajustes de costos con base en los relativos de precios de insumos para la construcción que mensualmente publica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Diario Oficial de la Federación. Cuando se requiera de relativos de insumos no incluidos en dicha publicación, se procederá a calcularlos con base en los

precios que investiguen directamente las propias dependencias y entidades, conforme a los lineamientos y metodología que expida dicha Secretaría.

Lo anterior, con el propósito de garantizar que los precios de los contratos permanezcan fijos hasta la terminación de los trabajos.

La suspensión, rescisión administrativa o terminación anticipada de un contrato deberá determinarse por la dependencia o entidad inmediatamente después de que se presenten las causas que la originen. Previo procedimiento de ley, una vez determinada la rescisión se procederá a levantar, con o sin la comparecencia del contratista, acta circunstanciada en la que se hará constar el estado en que se encuentren los trabajos, misma que servirá de base para el pago del finiquito correspondiente.

En estos casos deberá procederse a la recuperación inmediata de los anticipos no amortizados, a la de los materiales y equipos proporcionados por la dependencia o entidad no incorporados a la obra, a la de las instalaciones, y a la del inmueble.

En el supuesto de que el contratista no devuelva los materiales y equipos, las instalaciones o el inmueble en el plazo de 5 días contados a partir de la fecha en que se le requiera, se procederá a realizar las acciones legales conducentes, sin perjuicio de la denuncia que se presente ante autoridad competente, por los daños y perjuicios que se causen al Estado.

En el Diario Oficial de la Federación se publican el 02 de octubre de 1996 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”,³⁷ mismos que contemplan lo siguiente, en materia de obras públicas:

No estarán sujetas a las disposiciones de la Ley, aquellas obras que deban ejecutarse para la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados.

Independientemente de lo establecido en los tratados, y de que los recursos destinados para la conservación y mantenimiento de inmuebles se clasifiquen como servicios para fines presupuestales, conforme al Clasificador por Objeto del Gasto.

En el caso de los contratos celebrados, la fecha de origen de los precios que deberá considerarse para efecto de los ajustes de costos que procedan será la del acto de presentación de proposiciones y apertura de las propuestas técnicas.

El retraso en la entrega de los anticipos, salvo que ello se deba a la falta de presentación de las garantías respectivas, será motivo para diferir al inicio de los trabajos, en igual plazo, el programa de ejecución pactado.

En ejercicios subsecuentes no procederá tal diferimiento, puesto que dichos trabajos se encuentran ya en ejecución.

La bitácora que registra el cumplimiento de los derechos y obligaciones concertados por las partes en el contrato, constituye el instrumento que permite a los órganos de control verificar los avances y modificaciones en la

³⁷ SECODAM, Oficio-circular No. SP/100/1217/96, Publicación en el D. O. F., el 02/10/96

ejecución de las obras, motivo por el cual se debe considerar que dicha bitácora forma parte del contrato.

Las retenciones que con base en los convenios, si es el caso que se tengan celebrados con las cámaras industriales o comerciales, hagan las dependencias o entidades sobre los montos de las estimaciones por trabajos ejecutados, para transferirse a las propias cámaras en calidad de aportación de sus agremiados, por cualquiera que sea su concepto, no deberán repercutirse en el importe de las propuestas que se presenten en los procesos de adjudicación de contratos.

En los contratos que celebren las dependencias y entidades, no deberá incorporarse cláusula alguna que disponga aportaciones de los contratistas para la ejecución de obras o la prestación de servicios de beneficio social.

Estando vigente el contrato de obra, el pago de ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados, deberá cubrirse a los contratistas en los términos de la Ley .

El 11 de abril de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, 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"*.³⁸

³⁸ SECODAM. Oficio-Circular No. SP/100/1644/97, Publicado en el D.O.F. el día 14/07/97.

Mismo que dispone que a partir del 1o. de junio del año de 1997, deberá remitirse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante transmisión electrónica o medio magnético, entre otra información, la derivada de las convocatorias y de las bases de las licitaciones públicas que realicen las dependencias y entidades.

El 31 de julio de 1997, la SECODAM, emite otra circular indicando lo siguiente: "la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha considerado conveniente hacer del conocimiento público que el titular de dicha dependencia no tiene atribuciones para recibir, tramitar y resolver en términos del artículo 6º. de la ley de adquisiciones y obras públicas, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de los actos realizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal que contravengan las disposiciones que rigen la materia objeto de la mencionada ley, en virtud de que la expresada atribución corresponde, en los términos de la fracción i del artículo 22 del Reglamento Interior de la propia Secretaría a la Dirección General de Inconformidades, que ha gozado y goza de plena libertad para decidir los asuntos a su cargo".

En Agosto del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *"Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía"*.

Este acuerdo, surge en virtud de las ventajas que ofrece el sistema *COMPRANET* y con la finalidad de que los licitantes puedan, a su elección, sin necesidad de acudir personalmente a las oficinas de las convocantes,

enviar sus propuestas, a través de medios remotos de comunicación electrónica, así como presentar sus inconformidades por la misma vía ante los órganos de control en las dependencias y entidades.

Para que los documentos electrónicos puedan cumplir algunas de las funciones que ahora cumplen los documentos en papel deben garantizar la integridad de los mensajes, y la autenticidad del origen y del destino. Con esta finalidad se utilizará la firma electrónica, que permite vincular con una gran seguridad el origen de un mensaje con el procesador de una clave secreta.

CAPITULO 3

En este capítulo, se hace una revisión de los diversos aspectos que deben considerarse para la celebración de los procedimientos licitatorios para la adquisición de bienes o contratación de servicios u obra pública. Podrán observarse los lineamientos establecidos tanto para la licitación pública, la invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, así como para la adjudicación directa.

3. MARCO JURIDICO

3.1 CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de nuestra Carta Magna, se autoriza al gobierno llevar a cabo los procedimientos correspondientes para la adquisición de bienes y obras públicas. Mismo que a la letra dice:

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

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, eficiencia, eficacia, 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."

En la cúspide del sistema jurídico mexicano, se encuentra la Constitución Federal, de la cual emanan todas las leyes que regulan la actividad del Estado y de sus administrados.

El ejercicio del poder de compra gubernamental, si bien en la actualidad está regido pormenorizadamente por sendo precepto de la Carta Magna, careció de 1917 a 1982, de sustento real que permitiera, dentro de los cauces de la legalidad, preservar la utilización racional de sus recursos económicos.

En efecto, el artículo 134 del Código Fundamental no tuvo, como casi el resto de los preceptos que integran este cuerpo supremo, un antecedente inmediato en la Constitución de 1857, ni siquiera fue propuesto en el Proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza.

Con espíritu previsor, los legisladores del Congreso Constituyente de 1916 indicaron que "al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen."

Consecuentemente, se sometió a la consideración de la Asamblea el texto del numeral 131 que, aprobado por unanimidad de 168 votos, correspondió al 134 que quedó como sigue:³⁹

“Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

Esta disposición tutela la igualdad jurídica que debe imperar en un régimen democrático como el de México, toda vez que propende a un tratamiento equitativo exento de actitudes parciales por parte de los Poderes Federales hacia los que contratan con ellos.

El espíritu del Constituyente de 1917 fue preservar las finanzas públicas a través de un manejo sano de los recursos materiales con que cuenta el Estado para el logro de sus fines, los nobles propósitos del numeral 134 sucumbieron ante la imperante corrupción que en la realidad se dió. Verdaderamente era indignante la voracidad con la que se desviaban los de por sí austeros presupuestos del Gobierno y triste espectáculo la impunidad con la que cínicamente se premiaba a quienes protagonizaban tales hechos.

Con la reforma al artículo 134 constitucional, en vigor desde 1983, se establecen principios de eficiencia y honradez en el manejo de los recursos públicos; amplía el principio de licitación pública abierto para asegurar al

³⁹ Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p. 39.

Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra pública.⁴⁰

Del análisis de este precepto constitucional, tenemos que el fondo del mismo se encuentra en los criterios de eficiencia, eficacia, honradez y *economía*.

Por eficiencia, podemos entender "el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el número de recursos disponibles, logrando su optimización".

Existe eficiencia, cuando se posee la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.

Por honradez, en este sentido tendremos la correcta administración del erario, al utilizarse los recursos de conformidad con los objetivos que para los que debe destinarse. Es el aspecto ético del quehacer público.

En este precepto constitucional, se consigna también el procedimiento de licitación pública, como el mecanismo más perfecto para alcanzar los propósitos apuntados.

De igual forma se deja claro que el marco legislativo reglamentario sobre adquisiciones, obras públicas y bienes muebles del dominio de la federación, será el que determine aquellas hipótesis en las que la mencionada subasta pública no fuera conveniente.

⁴⁰ Garza Juárez, Antonio. *Op. Cit.*, p. 11.

Por último, sujeta al gasto público a las prevenciones mencionadas, así como aspecto pecuniario.

3.2 APLICACIÓN DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL SECTOR PÚBLICO DEL 04 DE ENERO DE 2000

3.2.1 Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica que esta Ley tiene es que la misma es de orden público.

"Con la reforma constitucional y la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se establece una doble protección: por un lado se protege el interés público, principalmente y, por otro el interés de quienes pretenden la obtención de un contrato de obra o servicio, o la adquisición de un bien, para que concursen en limpia y abierta competencia".⁴¹

3.2.2. Objetivos.

El objetivo de la Ley es la regulación de las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, ejecución y control de las obras públicas, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades, así como los actos que con ese mismo motivo sean celebrados.

⁴¹ Ibidem

Debemos entender conforme lo manifiesta la Ley, en su artículo 1º, a las dependencias y entidades, las siguientes:⁴²

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados; y
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

En cuanto a este objetivo, tenemos que, la legislación trata de hacer referencia a los principios de eficiencia y optimización de los recursos siguiendo una estricta lógica en los procesos de abasto; estos es, primero se determinan y captan los requerimientos de las áreas usuarias, lo que entendemos como "**planeación**", posteriormente, se fijan metas en el corto, mediano y largo plazo, esto es "**programación**", y por último, se dispone

⁴² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, Diario Oficial de la Federación 04 de enero de 2000.

de fondos para hacer frente a los compromisos contraídos, lo que es la "**presupuestación**".⁴³

En el caso de obras públicas, adquiere relevancia en virtud de que los recursos canalizados a este programa son de una magnitud considerable respecto al monto total del presupuesto sea federal, estatal o municipal, por ello su aplicación se debe encauzar hacia la búsqueda de los propósitos originalmente planeados.⁴⁴

3.2.3 Efectos.

Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios se incluyen:⁴⁵

- I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- II. Las adquisiciones de bienes muebles que deben incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras.
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades cuando su precio sea superior al de su instalación.
- IV. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya

⁴³ Farro Farah, Gerardo. *Op. Cit.*, p. 56.

⁴⁴ Garza Juárez, Antonio. *Op. Cit.*, p. 12.

⁴⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con bienes muebles.

conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;

- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
- VI. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles;
- VII. La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y
- VIII. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales

Debe considerarse dentro de obra pública lo siguiente:⁴⁶

- I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;

⁴⁶ Ley de Obras Públicas del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, publicada el 04 de enero de 2000.

- II. Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de la tecnología;
- III. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización, y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;
- IV. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;
- V. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;
- VI. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista, o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y
- VII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

3.2.4. Interpretación de la Ley por servidores públicos.

El marcado centralismo que existía en la autorización de la gran mayoría de las compras que realizaban las dependencias y entidades, fue uno de los grandes problemas que existieron en la aplicación de la Ley es de referencia.

La autoridad que ejercía la Secretaría de Comercio a través de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes, quien se encargaba de resolver solicitudes de adquisiciones; y la imposibilidad de cumplir con tal situación ocasionó que dicha Secretaría delegara tal facultad a cada dependencia o entidad, para que ellas decidieran en forma particular la realización de sus compras. Esta delegación de facultades tuvo su fundamento con la emisión de las primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de julio de 1983.⁴⁷

En forma concreta, se faculta y responsabiliza a los Comités de Compras para analizar y autorizar los casos que antes atendía la Secretaría de Comercio.

En las diversas entidades y empresas públicas, encontramos que las Leyes de la materia son interpretadas por los servidores públicos a conveniencia de los mismos, de igual forma éstas plantean que deben establecerse comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y comités de obras públicas, lo que debe ser aplicado por servidores públicos, quienes han de regir sus decisiones en las mismas, tal como se prescribe en el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

De las funciones de los servidores públicos, la que en este capítulo nos ocupa es la fracción II, misma que deja al alcance de los servidores públicos el crear bases o lineamientos que son elaborados para el mejor

⁴⁷ Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p.p. 74-75.

manejo de las Leyes, llevando a interpretarlas sin que ello pueda estar por encima de las mismas o viole precepto alguno.

Sin embargo, nos podemos encontrar con que en muchos casos, se interpreta a conveniencia del propio servidor encargado de aplicarla, que lejos de prestar sus servicios a la empresa para la que labora, pretende servirse de la misma.

3.2.5. Conflictos que se derivan por la mala interpretación de la Ley.

Dentro de los conflictos que pueden llegar a derivarse por la mala interpretación de la Ley de la materia, tenemos los siguientes:

- I. Mala fe por parte de los servidores públicos para la adjudicación de bienes a empresas que no cumplan con las normas de calidad necesarias, respecto de algún bien, con la finalidad de obtener *beneficios lucrativos para sí mismos*.

- II. No se llegan a cubrir las necesidades más indispensables para llevar a cabo las funciones de cada dependencia, en virtud de que se adquieren materiales o insumos a un alto costo o de calidad deficiente, lo cual en el primero de los casos se rebasan los montos máximos establecidos para las adquisiciones por lo que se debe proceder a una reducción en la compra de artículos previstos; y en el segundo de los casos, la mala calidad implica siempre una pérdida considerable de materiales, por lo que los mismos no son suficientes para cubrir las metas establecidas.

3.3 PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS PARA LA ADJUDICACION DE PEDIDOS O CONTRATACION DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS, CONTEMPLADAS EN LA LEY DE LA MATERIA

3.3.1 *Licitación Pública.*

La palabra *licitación pública*, "se forma de dos vocablos latinos, *licitatio*, *onis*, que significa acción y efecto de licitar, venta en subasta, licitar ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda. y el segundo *pública*, cuyo significado es: que debe difundirse o publicarse, que se puede asistir libremente, que se encuentra regulado por la ley, que se relaciona con el poder público, que puede tomar conocimiento de él cualquier persona." ⁴⁸

"La licitación pública es una institución de derecho público, regida por el derecho administrativo, que puede definirse como un procedimiento administrativo, de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la adjudicación del contrato, analizando para esto las propuestas presentadas". ⁴⁹

La licitación es un evento que se realiza públicamente, para garantizar la transparencia de la operación y para propiciar una amplia participación de proveedores que ofrezcan al Estado las mejores condiciones de compra, ya que se pretende proteger los recursos federales, mediante los criterios de eficacia, eficiencia y honradez en la utilización del gasto público, para satisfacer las necesidades requeridas.

En estos procedimientos hay libertad de participación, este es un derecho para todos aquellos que deseen comprar las bases del procedimiento, para

⁴⁸ Farro Farah, Gerardo. *Op. Cit.*, p. 93.

⁴⁹ *Ibid* p. 94.

poder presentar proposiciones solventes, tanto en lo económico, como en lo técnico.

Existe de igual manera un interés por parte de la dependencia o entidad, a efecto de que en las operaciones que realice con proveedores o contratistas, puedan obtener las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

“Las normas jurídicas que tutelan la licitación pública establecen la obligación de desarrollar cierta función administrativa con un contenido específico para los servidores públicos de los organismos contratantes, con objeto de que realicen las licitaciones públicas con apego a Derecho, cuidando que el patrimonio del pueblo sea invertido en forma idónea.”⁵⁰

La licitación pública tiene su fundamento en el párrafo segundo del artículo 134 de la Constitución Política, artículo 26, fracción I, artículos 28 al 39, del 44 al 54, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; artículos 27 fracción I, 30 al 40, y del 45 al 51 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

3.3.1.1 De la Convocatoria.

De conformidad con las requisiciones de las áreas usuarias de las dependencias y entidades, los responsables de las adquisiciones tienen la obligación de preparar la documentación indispensable para realizar la correspondiente compra.

⁵⁰ Ibid. p. 96

Lo primero que debe hacerse es, "la convocatoria, en la que se invita a los proveedores o contratistas de la Administración Pública Federal para que en igualdad de circunstancias, acudan a ofrecer sus productos o servicios".⁵¹

La publicación de la convocatoria, deberá ser exclusivamente en el Diario Oficial de la Federación, y no así en otros medios, dicha convocatoria deberá contar con la siguiente información:⁵²

- I. Nombre o denominación social de la convocante.
- II. Forma en que deberán acreditar la existencia y personalidad jurídica, así como, experiencia y capacidad técnica y financiera, para el caso de obra pública.
- III. Indicación de los lugares, fechas y horarios en que los proveedores o contratistas podrán obtener las bases y especificaciones del evento y, en su caso el costo y forma de pago de las mismas.
- IV. La fecha, hora y lugar en que se celebraran los actos de apertura de presentación y proposiciones.
- V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional, idiomas en que han de presentarse las propuestas, además del español.
- VI. Deberá indicarse que ninguna de las condiciones de las bases o de las propuestas podrán negociarse
- VII. Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios objeto de la licitación, en el caso de obra pública, la

⁵¹ *Ibid*, p. 109.

⁵² Diario Oficial de la Federación, publicado el 04 de enero de 2000

descripción de la obra, así como el lugar donde ha de realizarse la misma.

- VIII. Lugar y plazo de entrega de los bienes, en cuanto a obra pública plazo de ejecución de los trabajos y fecha de inicio de los mismos.
- IX. Condiciones de pago.
- X. Porcentajes de los anticipos que, en su caso se otorgarían.
- XI. La indicación de que no podrán participar quienes se encuentren en los supuestos del artículo 50 de la Ley de Adquisiciones y 51 de la de Obras Públicas.
- XII. En caso de arrendamiento se señalará si éste es con o sin opción a compra.
- XIII. En la obra pública se señalará, en su caso, el porcentaje de contenido nacional.

3.3.1.2 De las bases de licitación.

En segundo término deben prepararse las bases "en las que la contratante indicará todas y cada una de las condiciones que prevalecerán en las distintas etapas del procedimiento".⁵³

LAS BASES DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEBEN CONTENER LOS SIGUIENTES REQUISITOS:⁵⁴

⁵³ Farro Farah, Gerardo. *Op. Cit.*, p. 110.

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación, publicado el 04 de enero de 2000.

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante.
- III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, comunicación del fallo y firma del contrato.
- IV. Señalar causas de descalificación (incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios).
- V. El idioma o idiomas, además del español en que podrán presentarse las proposiciones.
- VI. Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo.
- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas tanto en las bases de la licitación, como en las proposiciones, podrán ser negociadas.
- VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos.
- IX. Descripción completa de los bienes o servicios.

- X. Plazo, lugar y condiciones de entrega.
- XI. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar.
- XII. Condiciones de precio y pago.
- XIII. Datos sobre garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, y el momento en que se entregará, el que no podrá exceder del *cincuenta por ciento del monto total del contrato*.
- XIV. 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.
- XV. En el caso de los contratos abiertos, se invocará al artículo 47 de la Ley de Adquisiciones.
- XVI. Penas convencionales por atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios.
- XVII. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será inhabilitado temporalmente para participar en procedimientos.
- XVIII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios

remotos de comunicación electrónica (el que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación).

EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS CONTENDRAN:⁵⁵

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante.
- III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Señalar causas de descalificación (el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes).
- V. El idioma o idiomas, además del español en que podrán presentarse las proposiciones.;
- VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones.

⁵⁵ Ibidem.

- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones tanto de las bases de la licitación, como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas.
- VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos.
- IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto.
- X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares del producto esperado, y la forma de presentación.
- XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes.
- XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos.
- XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

- XIV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que se deberá llevar a cabo dentro del período comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones.
- XV. Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse.
- XVI. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
- XVII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes.
- XVIII. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago.
- XIX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto.

- XX. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será inhabilitado temporalmente para participar en procedimientos.
- XXI. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica, (el que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de la licitación).
- XXII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, los que no deberán limitar la libre participación de éstos.

"Una vez que se han elaborado tanto la convocatoria como las bases, ambas deberán remitirse al Comité de Adquisiciones para su aprobación, o en su caso, se sugiera los ajustes correspondientes".⁵⁶

3.3.1.3 Junta de aclaraciones.

Dentro de las bases de licitación deberá especificarse fecha, hora y lugar en que se celebrará la junta de aclaraciones a las dudas que se tengan acerca del procedimiento a realizarse, por parte de los proveedores o contratistas interesados en participar; siendo optativa la asistencia a esta reunión.

⁵⁶ Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p. 112.

Este es un acto que se lleva a cabo, "con la finalidad de esclarecer todas las cuestiones que tuvieren los proveedores con respecto a cualquiera de los aspectos previstos por la ley".⁵⁷

3.3.1.4 Garantías.

Los actos de garantía son considerados por la ley como contratos accesorios, lo que quiere decir que solo pueden celebrarse cuando existe otro principal. Básicamente, consisten en crear instrumentos para obligar a que se satisfagan los acuerdos para evitar que se lesionen los intereses en juego; si esto llega a ocurrir, el afectado podría obtener un pago total o parcial, mediante un trámite más sencillo que el que tendría que realizar si no hubiere contado con esa ventaja.⁵⁸

Conforme a lo establecido por el artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de la Ley de Obras Públicas, las convocantes deberán abstenerse de solicitar que el proveedor o contratista garantice la seriedad de las proposiciones, garantía que estuvo vigente hasta la anterior Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993.

Sin embargo, los licitantes deberán presentar garantías por anticipos, por la totalidad del monto anticipado; además se presentará garantía de cumplimiento del contrato, esta garantía debe constituirse dentro de los diez días naturales a la firma del contrato, para el caso de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por lo que se refiere a la garantía de cumplimiento de contrato de obra pública, ésta deberá presentarse dentro de

⁵⁷ *Ibid.*, p. 113.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 124.

ESTA TESIS NO SALIÓ
DE LA BIBLIOTECA

los quince días naturales posteriores a la firma del contrato respectivo.

3.3.1.5 Acto de presentación y apertura de proposiciones.

Precisamente es aquí, donde queda palpable la transparencia del proceso de abasto, puesto que cada proveedor conoce las ofertas de sus competidores, otorgándosele al interesado la oportunidad de inconformarse ante cualquier anomalía.⁵⁹

Este se encuentra fundamentado en los artículos 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, los que prescriben lo siguiente.- El acto de presentación y apertura de proposiciones, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:⁶⁰

En la primera etapa, una vez recibidas las proposiciones en sobres cerrados, se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos; Por lo menos un licitante y dos servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, rubricarán las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la convocante en las bases de licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de los licitantes, incluidos los de aquéllos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas, quedando en custodia de la propia convocante, quien de estimarlo necesario podrá señalar nuevo lugar, fecha y hora en que se dará apertura a las propuestas económicas;

⁵⁸ *Ibid.* p. 109.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, publicado el 04 de enero de 2000.

Se levantará acta de la primera etapa, en la que consten las propuestas técnicas aceptadas para su análisis, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para su notificación;

Se procederá al análisis de las propuestas técnicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas;

En la segunda etapa, una vez conocido el resultado técnico, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no fueron desechadas, y se dará lectura al importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Por lo menos un licitante y dos servidores públicos presentes rubricarán las propuestas económicas.

Se señalarán lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

Se levantará acta de la segunda etapa en la que se hará constar el resultado técnico, las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que se desecharon y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos,

poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación.

3.3.1.6 Criterios que deben aplicarse para la adjudicación de los contratos

Se tomará en cuenta la evaluación de las proposiciones, por lo que las dependencias o entidades, deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Por lo que se refiere a las adquisiciones, no serán objeto de evaluación, las condiciones establecidas por las convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación; así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus propuestas.

En la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios, en los que se demuestre la conveniencia de aplicar dichos mecanismos para evaluar objetivamente la solvencia de las propuestas, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría.

Dentro de los criterios de adjudicación, podrá establecerse el relativo a costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente porque reúne,

conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo, incluyendo, en su caso, el porcentaje previsto por el artículo 14 de este ordenamiento.

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

Resulta esencial, como un medio de salvaguarda de la legalidad, que dicho dictamen esté debidamente fundado y motivado, esto es, que invoque los preceptos normativos aplicables al caso y se exponga, al mismo tiempo, las razones por las cuales se seleccionó al ganador.⁶¹

Jurídicamente, la evaluación y dictamen solamente tienen efectos internos o administrativos, toda vez que no generan ningún derecho a favor de los proveedores, dado que no constituyen el fallo mismo, sino que sólo les sirve de fundamento.

En cuanto a la obra pública, para realizar la evaluación de las propuestas, se deberá verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las

⁶⁰ *Ibid.*, p. 115.

bases de licitación, por lo que la convocatoria deberá establecer los procedimientos y criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar; además se deberá verificar el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante, que los recursos propuestos por el mismo sean necesarios para ejecutar satisfactoriamente conforme al programa, las cantidades de trabajo establecidas; que el análisis, cálculo e integración de los precios sean acordes con las condiciones vigentes en la zona o región donde se ejecuten los trabajos. En ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes en su evaluación.

Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, deberá verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante; que el personal propuesto por el licitante cuente con la experiencia, capacidad y recursos necesarios para la realización de los trabajos solicitados por la convocante en los respectivos términos de referencia; que los tabuladores de sueldos, la integración de las plantillas y el tiempo de ejecución correspondan al servicio ofertado. Atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia se utilizarán mecanismos de puntos y porcentajes para evaluar las propuestas, salvo en los casos de asesorías y consultorías donde invariablemente deberán utilizar estos mecanismos, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría.

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por los convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la condición de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito, cuyo incumplimiento por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus

propuestas.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya propuesta resulte ser la más solvente porque reúna los requisitos establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, además de que garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

En el caso de que resulten dos o más propuestas solventes, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo. La convocante deberá emitir un dictamen con reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas y desecharlas, este dictamen servirá como base para el fallo.

3.3.1.7 Comunicación del Fallo de Licitación.

El fallo será un acto obligatorio que tiene que emitirse como parte de un procedimiento legalmente establecido, pero en cuanto al fondo, será un acto discrecional en la medida en que la convocante tiene libertad de apreciación para seleccionar la propuesta que garantice a su juicio y bajo su responsabilidad, las mejores condiciones de contratación para el Estado.⁶²

Se convocará a los licitantes a la comunicación del fallo a la que libremente podrán asistir, se levantará el acta respectiva que firmarán los asistentes, entregándose copia de la misma, también se podrá notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 116.

En las licitaciones nacionales e internacionales, no cubiertas por el tratado de libre comercio, no será necesaria la publicación de los fallos en el Diario Oficial de la Federación.

3.3.1.8 Declarar desierta una licitación.

Para declarar desierta una licitación, tanto para la contratación de adquisiciones, como de obra pública, las dependencias y entidades, deberán sujetarse a lo estipulado por los artículos 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público y 40 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, en los siguientes supuestos:

- Cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y expedirán una segunda convocatoria.
- Las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad para adquirir o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios, y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad.

Para el caso de licitaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en las que una o varias partidas se declaren desiertas, la convocante podrá proceder, sólo respecto a esas partidas, a celebrar una nueva licitación, o

bien un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda.

3.3.1.9 Adjudicación de los contratos.

El fallo de la licitación se hará saber a todos los licitantes, en la fecha establecida para ello, contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse ante la Secretaría de la Contraloría.⁶¹

Conforme a lo dispuesto por las leyes de Adquisiciones y la de Obras Públicas, la adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y al licitante a formalizar el contrato dentro de los primeros 20 días naturales siguientes a la notificación del fallo, esto es para adquisiciones de bienes; y en cuanto a obras públicas el mismo deberá ser formalizado dentro de los siguientes 30 días naturales.

En el caso de que el interesado no firmare el contrato en el plazo establecido para ello, la convocante podrá adjudicar directamente el mismo, al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja.

Pero si es la dependencia o entidad, quien no formaliza el contrato dentro del plazo establecido, el licitante no estará obligado a entregar los bienes, prestar el servicio o ejecutar los trabajos.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no podrán cederse ni total ni parcialmente a favor de otra persona.

⁶¹ Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p. 116-117.

En cuanto a las adquisiciones se podrá distribuir la adjudicación de un mismo bien a dos o más proveedores, siempre y cuando las bases de licitación lo contemplen; en este caso el porcentaje diferencial en precio no podrá ser superior al cinco por ciento respecto a la proposición solvente más baja.

Se deberá pactar dentro del contrato preferentemente precio fijo; cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato se presenten circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervenientes ajenas a las partes, las dependencias y entidades deberán reconocer incrementos o requerir reducciones, conforme a los lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría.

En virtud de que pueden presentarse situaciones imprevistas a las dependencias y entidades contratantes, surgen nuevas necesidades de bienes y servicios que hayan sido adquiridas a través de procedimiento de licitación pública, dentro de esta legislación, también se contempla la modificación de contrato para el incremento en la cantidad de los bienes solicitados, siempre y cuando exista presupuesto para ello. Cualquier modificación deberá formalizarse por escrito.

Las dependencias, se abstendrán de hacer modificaciones que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

Dentro del contrato se podrán pactar penas convencionales al proveedor por atraso en el cumplimiento del contrato. Los proveedores quedarán obligados a responder por vicios ocultos de los bienes y la calidad de los

servicios, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido.

"Por ser la licitación pública un acto público en el que se tutelan los intereses económicos de la federación, el fallo es personalísimo, porque atendió a las cualidades específicas que el proveedor reunió; de ahí que esté prohibido que los derechos y obligaciones que se deriven de un contrato adjudicado, se cedan total o parcialmente a favor de cualesquiera otro sujeto o empresas, ya que, de otro modo, ¿de qué serviría el artículo 134 constitucional?".⁶³

3.3.2 Invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas.

La licitación es un evento que se realiza públicamente para garantizar la transparencia de la operación y para propiciar una amplia participación de postores que ofrezcan al Estado las mejores condiciones de compra; pero dados los requisitos que se deben cumplir para su realización, así como el tiempo que transcurre en su ejecución, no es posible llevarla a cabo en algunos casos; por tal razón, el mismo artículo 134 constitucional, previene que cuando las licitaciones no sean idóneas, las leyes establecerán las bases, reglas y requisitos para acreditar la economía, imparcialidad y honradez que aseguren al Estado las mejores condiciones.⁶⁴

De lo anterior tenemos que hay supuestos en los que se justifica la no-ejecución del procedimiento genérico de la licitación, cuando estamos en presencia de las excepciones, dadas las características de los bienes o servicios, el tipo de contratación, o bien el monto de la operación.

⁶³ *Ibid.* p. 120.

⁶⁴ *ibid.* p. 97.

Esta modalidad de invitación restringida, se contempla en los artículos 26 fracción II, 40 al 43 de la Ley de adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público, y a los artículos 27, fracción II, 41 al 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

La cual tiene por objetivo, gestionar oportunamente la adquisición de los recursos materiales, prestación de servicios o contratación de obra solicitados, procurando satisfacer los suministros en el mejor tiempo posible.

En este procedimiento licitatorio, a diferencia del anterior no se procede a la publicación de convocatoria para la venta de bases del concurso, sino que se elaboran invitaciones a determinados proveedores o prestadores de servicios, mismas que contienen los lineamientos a seguir para la presentación de sus proposiciones, los cuales deben de estar conforme a las Leyes de la materia.

Las leyes de referencia, prevén excepciones a la licitación pública, para celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida; mismo que deberá fundarse, según las circunstancias en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Los procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, deberán sujetarse como lo estipulan los artículos 43 de la ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y el artículo 44 de la Ley de Obras Públicas, en lo siguiente:⁶⁵

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, publicado el 04 de enero de 2000

- I. El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, para lo cual la apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad.
- II. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente.

A. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además se ajustarán a lo siguiente:

- 1) En las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago.
- 2) Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta.
- 3) El carácter nacional o internacional en los términos del artículo 28 de la Ley.

B. En materia de obra pública, los procedimientos se ajustarán además a lo siguiente:

- 1) En las bases se indicarán, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos, aquellos aspectos que correspondan del artículo 33 de la ley.

- 2) Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada contrato atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- 3) El carácter nacional o internacional en los términos del artículo 30 de la Ley.

En el procedimiento de invitación restringida, en su modalidad de invitación a cuando menos tres proveedores, el acto de apertura de proposiciones debe realizarse en dos etapas, por lo que la propuesta técnica y la económica deben presentarse en sobre cerrado por separado.

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, solo una o dos de ellas cumplan con lo requerido en la invitación respectiva.

Un modelo de la invitación, a este procedimiento, por lo que se refiere a adquisiciones, sería el siguiente:

* Este modelo, fue proporcionado por personal de la Secretaría de Salud, en el año 2000.

INVITACION A COTIZAR _____

RAZON SOCIAL DE LA EMPRESA P R E S E N T E

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 26 fracción II, 40 al 43 de la Ley de adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público, (para el caso de adquisiciones) a los artículos 27, fracción II, 41 al 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, (en el caso de contratación de obras públicas); se le invita a participar en el Procedimiento de Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, número (el asignado por la dependencia o entidad), para la adquisición o contratación de (descripción del bien a adquirir o trabajo a realizar, según sea el caso), que requiere (la dependencia o entidad solicitante), debiendo acudir para la aclaración de dudas a la siguiente dirección (domicilio en que se llevarán a cabo los eventos), debiendo entregar su cotización y la documentación indicada en el cuerpo de la presente invitación el día (día) de (mes) de (año), de las _____ a las _____ horas, en el lugar indicado con anterioridad, en el que se llevará a cabo a las _____ horas, de ese mismo día la apertura de sobres que contengan las propuestas técnicas de los bienes requeridos, teniendo verificativo el fallo técnico y la apertura de proposiciones económicas, el día (día) de (mes) de (año), a las _____ horas, a las que deberán asistir los representantes de las empresas participantes. La descripción y condiciones para la (adquisición de bienes o contratación de obra pública), se encuentran contenidas en el anexo No. 1 del presente documento.

Asimismo, hago de su conocimiento que para que la empresa pueda participar en el Procedimiento de referencia, deberá entregar carta de presentación elaborada en hoja membretada de la empresa y firmada por persona que tenga poder legal que lo autorice para ello, indicándose en la citada que es de interés de su representada el participar en el evento, haciendo referencia a esta invitación, así como a su propuesta técnica y económica, mismas que serán entregadas en sobres cerrados por separado, de manera inviolable y conformadas de la siguiente manera:

El sobre número uno deberá estar rotulado como "**Propuesta Técnica**", mismo que contendrá original y copia legible de la documentación que se menciona a continuación:

- Original de la propuesta técnica, elaborada en hoja membretada de la empresa (con la descripción debidamente detallada de los bienes propuestos y su tiempo de entrega, o descripción del trabajo a realizar, equipo y maquinaria a utilizar y tiempo estimado para su realización; descripciones que deberán ser congruentes con lo requerido). Anexo 2
- Acta constitutiva de la empresa y sus modificaciones a la fecha del procedimiento de acuerdo a la legislación aplicable.
- Registro ante la secretaria de Hacienda y Crédito Público o cédula de identificación fiscal.
- Declaración del Impuesto Sobre la Renta anual correspondiente al último ejercicio antes de que se celebre la licitación.

- Registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o cédula del mismo.
- Relación comercial de los principales clientes del proveedor o contratista, que hayan adquirido bienes o contratado servicios, similares a los solicitados, indicando direcciones, teléfonos y responsables de las contrataciones, actualizada.
- Original del escrito para acreditar la personalidad del representante del proveedor o contratista, suscrito por el primero, mediante el cual manifieste bajo protesta de decir verdad que cuenta con las facultades suficientes para que a nombre de su representada suscriba sus propuestas y demás documentación que elabore el proveedor o contratista, así como la que genere con motivo del procedimiento de referencia, debiendo contener lo siguiente:

Datos del proveedor o contratista

Registro Federal de Contribuyentes (R. F. C.)

Nombre del apoderado o representante

Domicilio del proveedor (calle, número, colonia, código postal, delegación o municipio, entidad federativa, teléfonos, fax y correo electrónico)

En el caso de personas morales el número y fecha de la escritura pública en la que consta el acta constitutiva y en su caso, sus reformas

Nombre, número y lugar del notario que dio fe de la (s) misma (s)

Relación comercial de accionistas y objeto social de la empresa

Datos del representante del proveedor o contratista

Número y fecha de la escritura pública en la que consten sus facultades para suscribir propuestas, así como en su caso de la documentación que se genere con motivo del procedimiento

Nombre, número y lugar del notario ante el cual fue otorgada

Quien así lo desee y en sustitución del escrito de referencia podrá presentar debidamente requisitado el anexo No. 4 de la presente invitación

- Carta poder en papel membretado de la empresa, nombrando representante para que participe en el acto de presentación y apertura de proposiciones del procedimiento, incluyendo original y copia de la identificación oficial con fotografía y firma de quien recibe el poder.
- Identificación oficial, vigente con fotografía y firma de la persona que comparezca en el acto de presentación y apertura de proposiciones.
- Manifestación escrita en hoja membretada, bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y 51 de la Ley de Obras Públicas.
- Documentación que acredite fehacientemente que la empresa cuenta con experiencia relacionada con el giro objeto del procedimiento (se podrán anexar constancias, copia de pedidos o contratos celebrados con el sector público y/o privado, así como copias de facturas)

- Manifestación escrita en hoja membretada, en el sentido de que las propuestas técnica y económica tendrán una vigencia de 30 días naturales contados a partir de la recepción de las mismas y que de resultar ganador deberá garantizar el cumplimiento del contrato, mediante la constitución de una fianza del 10 % del monto total del contrato, sin incluir el I. V. A., expedida a favor de la Tesorería de la Federación, la cual le será liberada a un año después de (la entrega total de los bienes requeridos o de la conclusión de los trabajos), y que acepta que el pago se realice a los _____ días naturales siguientes a la presentación de la factura requisitada.

El sobre número dos, deberá estar rotulado como **"Propuesta Económica"** deberá contener:

- Propuesta económica, elaborada en hoja membretada de la empresa con los precios unitarios por renglón, y cada uno de estos por la cantidad total de lo ofertado, estos precios deberán ser cotizados únicamente en pesos mexicanos, desglosándose a partir de estos montos, en su caso el importe si es que se otorga algún descuento, así como lo concerniente al I. V. A. e indicando gran total.(anexo 3)

Únicamente se aceptará una propuesta técnica y económica por renglón ofertado, siendo que quien proponga dos o más, será descalificado en el (los) renglón (es) que corresponda (n).

Este procedimiento se sujetará a los siguientes lineamientos:

- La comunicación del fallo correspondiente a este procedimiento se dará el día (día) de _____ (mes) de (año), a las _____ horas, en la dirección postal indicada en el primer párrafo de la presente invitación.

- El proveedor o contratista, deberá firmar el contrato correspondiente, dentro de los _____ días siguientes a la comunicación del fallo, en (domicilio de la dependencia y horario de atención).
- El incumplimiento de cualquiera de los requisitos exigidos en esta invitación será motivo de descalificación del proponente correspondiente.
- Las condiciones contenidas en esta invitación, así como las proposiciones presentadas no podrán ser negociadas.
- El criterio que se aplicará para evaluar cada proposición, irá en función a la cantidad de (los bienes propuestos o trabajos a realizar, tiempo de entrega o ejecución de los trabajos y precio).
- Será motivo de descalificación la comprobación de que algún proponente ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios ofertados.

Cabe señalar que las propuestas técnica y económica, como la demás documentación se deberá elaborar en idioma español, debiendo contener nombre, cargo y firma de la persona facultada legalmente para suscribir este tipo de documentos, así como la misma deberá rubricar cada una de las hojas que las integran.

Para cualquier aclaración o duda relativa a la presente solicitud de cotización, favor de llamar a los teléfonos (teléfono de la dependencia o entidad).

Sin otro particular, mucho agradeceremos la participación en el procedimiento de referencia.

ATENTAMENTE

(el servidor público facultado
para la elaboración del presente documento)

ANEXO 2
PROPOSICION TECNICA

	Procedimiento No.:
Nombre del proveedor, dirección teléfono	Fecha:

Renglón No.	Descripción completa	Unidad de medida	Origen de los bienes
	Validez de la propuesta: Declaración:		

Nombre y firma del representante legal
e la empresa

Tiempo de entrega

ANEXO 3

PROPOSICION ECONOMICA

	Procedimiento No.:
Nombre del proveedor, dirección, teléfono	Fecha:

No.	Descripción del bien	Unidad de medida	Cantidad	Precio unitario	Precio total
	Validez de la propuesta:				

Nombre y firma del representante legal

Tiempo de entrega

ANEXO 4

_____ manifiesto bajo protesta de decir verdad, que los datos aquí asentados, son ciertos y han sido debidamente verificados, así como que cuento con facultades suficientes para suscribir la propuesta en el presente procedimiento, a nombre y representación de:

No. de Procedimiento:

Registro Federal de Contribuyentes:

Domicilio:

Calle y número

Colonia:

Delegación o Municipio:

Código Postal:

Entidad Federativa

Teléfonos:

Fax:

Correo electrónico:

No. de la escritura pública en la que consta su acta constitutiva y fecha:

Nombre, número y lugar del Notario Público ante el cual se dio fe de la misma:

Relación de accionistas.-

Apellido paterno:

Apellido materno:

nombre(s)

Descripción del objeto social:

Reformas al acta constitutiva:

Nombre del apoderado o representante:

Datos del documento mediante el cual acredita su personalidad y facultades:

Escritura pública No.:

Fecha:

Nombre, número y lugar del Notario Público ante el cual se otorgó:

Protesto lo necesario

3.3.3 Adjudicación directa.

En este procedimiento de adjudicación se elige directamente al proveedor que satisfaga todos los requisitos, sin necesidad de solicitar cotizaciones de otros proveedores. En general, es recomendable contar con varias propuestas, para tener siquiera un punto de comparación.⁶⁶

Esta modalidad de invitación restringida, esta contemplada en los artículos 26 fracción III, y 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y artículo 27, fracción III, y 42 de la Ley de Obras Públicas.

La cual tiene por objetivo gestionar oportunamente la adquisición de los recursos materiales y obras públicas solicitados, procurando satisfacer las necesidades en el mejor tiempo, sin llevar a cabo el tránsito que requiera más documentación y tiempo.

En esta modalidad, se finca el contrato, sin mayores formalidades; en todo caso se cumple con las normas internas que para tal efecto establezca el Comité de Adquisiciones del organismo interesado.⁶⁷

Tal como lo establecen las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y la de Obras Públicas del Sector Público, en su artículo 41 y 42 respectivamente, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida en modalidad de adjudicación directa, cuando:

⁶⁶ Farro Farah, *Op. Cit.*, p.p. 105-106.

⁶⁷ *Ibidem.*

- 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. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencias de desastres producidos por fenómenos naturales;
 - III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificadas;
 - IV. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista, que hubiere resultado ganador. 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 a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y
 - V. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas
- A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:
- I. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación;

- II. Derivado del caos fortuito o fuerza mayor, no sea posible o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender a la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- III. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- IV. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes 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 crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;
- V. Se trate de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;
- VI. 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 como personas físicas o morales;
- VII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

- VIII. Se trate de adquisiciones provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;
- IX. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;
- X. Se trate de servicios de mantenimiento, de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;
- XII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizados en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, o

XIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

En la modalidad de adjudicación directa, no es necesario dar a conocer al público o a diversos particulares la realización de una obra, sino que directamente se escoge al contratista que realizará los trabajos y se le adjudica el contrato.⁶⁸

Los contratos se podrán adjudicar directamente bajo la responsabilidad de las dependencias o entidades cuando:

- Contraten servicios relacionados con las obras públicas (investigaciones, consultorías, asesorías especializadas, estudios o proyectos).
- El contrato sólo pueda celebrarse con una persona determinada, por ser el titular de la obra patente necesario para realizar la obra.
- La persona a quien se le hubiere adjudicado el contrato no lo firmara.
- Porque el monto de la obra haga incosteable realizar la licitación pública.
- Se trate de trabajos en los cuales no pueda precisar su alcance.
- Existan condiciones extraordinarias o imprevisibles.
- Por consecuencia de desastres peligre el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad y la seguridad.

⁶⁸ Garza Juárez, Antonio. Op Cit., p. 77.

- Se requiera fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginal.
- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la Nación.
- Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física.
- Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago.

Debe tomarse en cuenta que antes de llevar a cabo una adjudicación directa, se invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, salvo que ello, no resulte conveniente para la dependencia o entidad. En cualquier caso se invitará a 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 cuyo giro comercial de la empresa esté relacionado con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Este procedimiento también se llevará a cabo, en el caso de que se hayan realizado dos procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, y ambas se hayan declarado desiertas.

De igual manera se podrá adjudicar directamente, en el caso de que el monto, designado para la adquisición de bienes o contratación de servicios

u obras públicas, no exceda de los montos máximos establecidos en el presupuesto de egresos de la Federación.

Este procedimiento, deberá ser sometido a la consideración y autorización del Comité de Adquisiciones de la dependencia o entidad.

En estos casos solamente se requerirá que se formulen un dictamen para fundamentar la adjudicación, en este dictamen se debe acreditar que la obra o el servicio que se trata se encuadre dentro de los supuestos antes mencionados, así como expresar los criterios en que se funda la selección de la opción. Con base en este dictamen, se realiza la contratación con el contratista designado o seleccionado.⁶⁹

3.4 REGLAMENTOS APLICABLES A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

3.4.1 Reglamento de la ley de obras públicas.

Este reglamento es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985; con la abrogación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y el surgimiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el 30 de diciembre de 1993, el reglamento de referencia queda vigente hasta en tanto se expidan los manuales de procedimientos y demás disposiciones aplicables a la Ley, tal como se estableció en el Diario Oficial en esa fecha.

⁶⁹ Ibid. p. 77.

Los reglamentos de obras públicas, cobran especial importancia porque permiten a las dependencias o entidades darle forma legal a los diversos aspectos y situaciones que caracterizan a la obra pública. Así por ejemplo las especificaciones de seguridad, calidad y resistencia que deben observar los detalles arquitectónicos acordes a las características de la ciudad o del desarrollo ordenado de ellas. Todos estos aspectos y otros más pueden quedar contenidos en los reglamentos, tanto los relativos a la prestación de servicios a la prestación de servicios como los de manera particular hagan mención a la administración o a la ejecución de obras.⁷⁰

Este reglamento de la ley de obras públicas, surge con la finalidad de simplificar los trámites, a fin de que los presupuestos autorizados para cada ejercicio tengan aplicación ágil y oportuna.

De igual manera que los procedimientos permitan la adecuada planeación, programación y presupuestación de cada obra pública, estableciéndose los criterios que habrán de adoptarse para la realización de las acciones, actos y contratos que lleven a cabo, a fin de racionalizar los recursos disponibles.

Este reglamento contempla la posibilidad de elaborar un padrón de contratistas al que podrán registrarse las personas interesadas

Este padrón sirve de igual modo como referencia para las dependencias o entidades, para la celebración de procedimientos de invitación restringida a cuando menos tres contratistas o para la adjudicación directa.

Las dependencias y entidades que lleven a cabo procedimientos tendientes a la contratación de obras públicas, deberán sujetarse a la Ley de la

⁷⁰ Ibid. p. 26.

materia, a su reglamento, así como a las disposiciones administrativas que sobre esta materia expidan las mismas.

3.4.2 Reglamento de la ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con los muebles.

Cuando una ley, que de suyo debiera ser general, abstracta e impersonal, incurre en el grave vicio de particularizar, concretar e individualizar situaciones, se vuelve casuista y limitativa, con lo cual, lejos de cumplir con su cometido, queriendo abarcar todos los supuestos jurídicos que se pudieran presentar, provoca confusiones, ambigüedades e incluso, queda incompleta.⁷¹

El reglamento de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con los bienes muebles surge al igual que el anterior, con la finalidad de simplificar los trámites, a fin de que los presupuestos autorizados para cada ejercicio tengan aplicación ágil y oportuna.

Este reglamento surge en virtud de que el exceso de regulación que prevalece en materia de adquisiciones ha complicado la gestión de las entidades paraestatales y de la propia administración central las que requieren de la oportuna y eficiente realización de sus compras, en beneficio de su productividad.

De igual manera surge, para determinar los medios para aplicar la ley en la esfera administrativa, precisando el alcance de las normas, así como los procedimientos relacionados con el ejercicio del poder de compra de los bienes y servicios que se requieren para el eficaz desempeño de la

⁷¹ Farro Farah, Gerardo. Op., Cit. , p. 88.

administración pública federal y un mayor dinamismo de las actividades de los agentes productivos con quien ésta contrata.

El esquema de este ordenamiento acota la competencia que tienen las dependencias normativas, cuyas atribuciones inciden en los procedimientos de adquisiciones; fortalece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, otorgando a sus órganos de gobierno las facultades necesarias para realizar adquisiciones de acuerdo a sus características, necesidades, objetivos y metas.

La expedición de estas disposiciones reglamentarias permite eliminar la multiplicidad de normas generales y específicas existentes en la materia, con lo que se simplifican efectivamente las operaciones que en este campo corresponde realizar a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

3.5 DEMAS DISPOSICIONES APLICABLES A LA LEY DE LA MATERIA

Dentro de estas disposiciones, encontramos Manuales de procedimientos o lineamientos que contienen las bases para el adecuado manejo de las leyes, de acuerdo con la facultad que les confiere el artículo 22, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y el artículo 25, fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, crean estos lineamientos internos, los cuales deben contener los principios de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos económicos otorgados por el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

CAPITULO 4

TRASCENDENCIA SOCIAL

El entorno actual que se vive en las dependencias y entidades públicas, ha dejado mucho que desear, ya que dentro de éstas muchas veces nos encontramos, ya no sólo con el despotismo, el largo tiempo de espera para la realización de un trámite administrativo, sino también con la corrupción por parte de algunos servidores públicos, por obtener por medio de fines egoístas su realización.

4. TRASCENDENCIA SOCIAL.

4.1 REALIDAD SOCIAL SOBRE LA ADJUDICACION DE BIENES MUEBLES Y CONTRATOS A DETERMINADOS PROVEEDORES O CONTRATISTAS.

Para llevar a cabo una adjudicación de bienes muebles y contratos a los diversos proveedores o contratistas, conforme a la Ley de la materia se deben tomar en cuenta las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, tiempo de entrega, oportunidad y financiamiento.

Sin embargo, no en todos los casos se cumplen todos estos requisitos para la adjudicación o compra de los materiales o insumos para cubrir las necesidades de las diversas áreas operativas, muy a pesar de que en este aspecto la Ley es muy clara, sobre todo en los procedimientos de licitación pública.

Cuyos objetivos son: establecer una política general de contratación de la Administración Pública, protegiendo el interés general del Estado; asegurando la libertad de participación en las licitaciones públicas como un mecanismo legal e imparcial de contratación; ser un instrumento para la optimización de las adquisiciones, cuidando el interés particular de cada dependencia o entidad, lo cual no es sino establecer la tutela de los principios que, según el artículo 134 constitucional, deben prevalecer en el manejo de los recursos económicos federales, a saber: la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.⁷²

⁷² Farro Farah, Gerardo. Op. Cit., p.95.

La legislación ante la realidad que se impone, permite que en ciertos y determinados casos, siempre bajo responsabilidad de los contratantes, pueda obviarse el trámite de la licitación pública. No hay que pasar por alto el hecho de que, por excepciones, deben ajustarse al sentido literal de las disposiciones, evitando así cualquier interpretación que pudiera resultar ajena a los supuestos que establece la ley.⁷³

En la realidad, existe un Programa Anual de adquisiciones, en virtud del cual las dependencias y entidades dan a conocer los bienes y servicios que requieren, sin embargo, y quizá debido a los constantes ajustes presupuestarios, no es posible en la práctica determinar con exactitud los montos de las compras que realizará el sector público.

El proceso de abasto del Estado, se enfrenta a importantes problemas, debido a que las áreas requisitoras de los bienes o servicios, los responsables de las compras y aún los mismos proveedores, no conocen la normatividad jurídica que rige la materia; en consecuencia muchas veces hay disparidad de criterios e ineficiencia, que se traduce en gastos innecesarios, habiéndose detectado una inadecuada planeación, programación y presupuestación.

La licitación pública es el mecanismo jurídico para garantizar una auténtica imparcialidad y transparencia en la contratación de los bienes y servicios, al permitir que, en igualdad de circunstancias, participen todos aquellos que se consideren con capacidad técnica y económica para proponerle al Estado las mejores condiciones.

Sin embargo, en muchos casos al hacerse un estudio de las propuestas técnicas presentadas por los licitantes las cuales deberán corresponder

⁷³ Ibid. P. 99.

sustancialmente a lo solicitado por la entidad o empresa pública; especificaciones que son proporcionadas en el mayor de los casos por el área operativa o técnica, es decir por personas capacitadas que conocen los materiales que son útiles para cubrir determinada necesidad; por lo que no debe existir problema alguno para cumplir con el requisito de calidad, puesto que el área experta es quien está determinando que efectivamente el bien solicitado cumple fielmente con las especificaciones requeridas.

Sin embargo, existen casos en que muchas de las propuestas que son aceptadas no cubren al 100% las normas de calidad, puesto que en algunas dependencias los encargados del área técnica, funcionan en cuestiones administrativas, es decir no tienen contacto directo con el uso de estos materiales, un ejemplo muy claro de ello son las dependencias del sector salud, en la cual existe un área técnica que labora dentro de las oficinas administrativas y no así en contacto directo con los pacientes. Por lo que las características solicitadas para la adquisición de los insumos, no son descritas al 100%, puesto que toman las características más generales, en virtud de que ninguna licitación puede ser dirigida a una marca específica, ya que provocaría inconformidad por parte de los proveedores.

En este orden de ideas, es increíble que llegue a existir problema alguno con la adjudicación de los pedidos o contratos, a aquellos proveedores o contratistas que conforme al análisis profundo que se debe hacer a las propuestas, resultaren favorecidos; sin embargo, podemos decir, que la realidad social es que existen casos en que sí se llega a beneficiar a determinados proveedores.

Por lo que se refiere a las obras públicas, el establecimiento de prioridades tiene lugar al momento de analizar, por medio de un amplio criterio político y de las precisiones técnicas y económicas, las necesidades que han sido

expuestas o presentadas a la dependencia. Todo plan de obras debe estar enfocado a establecer un equilibrio social y geográfico, dando mayor grado de atención a zonas o localidades más deprimidas.

El establecimiento de prioridades debe ir a fondo, pues ante los cada vez más limitados recursos con que se cuenta, deben privilegiarse aquellas obras que tengan por finalidad brindar servicios considerados indispensables.⁷⁴

Efectuar una obra con recursos de la comunidad, implica vigilar desde la obtención hasta la aplicación de los recursos destinados a este fin. El hecho de brindar oportunidad a los individuos como a las organizaciones para participar en el proceso de la planeación de obras públicas, asegura el consenso y respaldo público de las obras.

En la ejecución del Contrato Administrativo, la responsabilidad (deber) del concesionario, debe centrarse en el fiel cumplimiento de todas y cada unas de las obligaciones que contrajo para con la Administración Pública, teniendo siempre presente el carácter de colaborador en la consecución de los fines del Estado en la materia que nos ocupa.

Es menester que el Estado contratante en forma *real y no aparente* despliegue sus prerrogativas administrativas traduciéndose en conductas que contengan en esencia la finalidad de establecer un **control estricto permanente** del debido cumplimiento del contrato administrativo por parte del Concesionario de la Obra Pública.

La implementación eficaz de un sistema registral de concesionarios de Obras Públicas, que esté interconectado a nivel nacional, estatal y

municipal, a fin de que suministre todo tipo de información general sobre antecedentes del concesionario o proponente, tendiente a determinar la idoneidad del futuro adjudicatario. Podría establecerse una pauta de elección a seguir para el otorgamiento de la concesión.

Una propuesta para garantizar al Estado las mejores condiciones para la adjudicación de un contrato, consiste en la creación de un régimen único básico que monopolice la política de las concesiones de adquisiciones, arrendamientos prestación de servicios y obras públicas, únicamente con base o fundamento en el sistema de contratación por **licitación pública**, conteniendo la misma las características propuestas en este trabajo, extendiendo los efectos del sistema propuesto en todos los sistemas de gobierno, tanto nacional, estatal y especialmente municipal, al cual consideramos a nuestro entender, que es en este ámbito donde menos se ejerce un debido control estatal del fiel cumplimiento de los contratos derivados para la adjudicación de adquisiciones y obras públicas.

⁷⁴ Garza Juárez, Antonio. Op. Cit., p. 38.

CONCLUSIONES

- Las burocracias surgen como consecuencia de la necesidad de orden y precisión sentida por las organizaciones y de las reivindicaciones de los trabajadores por un trato justo e imparcial.
- El modelo burocrático de organización surgió como reacción contra la crueldad, el nepotismo y los juicios tendenciosos y parcializados, típicos de las prácticas administrativas, inhumanas e injustas del inicio de la Revolución Industrial.
- El primer teórico de las organizaciones fue Max Weber. El estudió las organizaciones desde un punto de vista estructuralista, se preocupó fundamentalmente por su racionalidad, es decir, por la relación entre los medios, los recursos utilizados y los objetivos que debían ser alcanzados por las organizaciones burocráticas. Para Weber, la organización por excelencia es la BUROCRACIA.
- Con la aparición de las burocracias, la teoría administrativa se abrió camino, ya que la visión estrecha y limitada de los aspectos internos de la organización se sustituyó por una visión más amplia, involucrando a la organización, y a sus relaciones con otras organizaciones, dentro de una sociedad mayor.
- Se hizo necesario un modelo de organización racional, capaz de caracterizar todas las variables involucradas, así como el comportamiento de los miembros participantes en ella aplicable a todas las formas de organización humana y principalmente a las empresas.

- El creciente tamaño y complejidad de las empresas pasó a exigir modelos organizacionales mejor definidos.
- Lo que originó el resurgimiento de la sociología de la burocracia. Se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársela exacta y minuciosamente impidiéndosele que sus emociones interfieran con su desempeño.
- La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la búsqueda de esos objetivos.
- La burocracia es la organización típica de la sociedad moderna democrática y de las grandes empresas. A través del "contrato" las relaciones de jerarquía en empresas capitalistas pasan a constituir esquemas de autoridad legal.
- Según el concepto popular, la burocracia se presenta generalmente como una organización en donde el papeleo se multiplica y crece, impidiendo soluciones rápidas o eficientes.
- El término también se emplea para designar el apego de las funciones a los reglamentos y rutinas, de tal modo, que se produce ineficiencia en la organización.
- La burocracia es una organización unida por comunicaciones escritas. Las reglas, decisiones y acciones administrativas se formulan y se registran por escrito.

- Cada participante pasa a tener un cargo, sus funciones y su campo de actuación y de responsabilidad específicos: además debe saber cuál es su tarea, cuál es la cantidad de mando sobre los otros y sobre todo, cuáles son los límites de su tarea, sus derechos y su poder, para no sobrepasarlos ni interferir en lo que es competencia de otros, ni perjudicar la estructura existente.
- Así las responsabilidades Administrativas son altamente diferenciadas y especializadas, distribuyéndose las actividades de acuerdo con los objetivos por alcanzar.
- La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de jerarquía. La jerarquía es orden y subordinación. Todas las cargas están dispuestas en niveles jerárquicos que encierran determinados privilegios y obligaciones.
- La autoridad es inherente al cargo y no al individuo específico que lo desempeña de modo oficial.
- Todas las actividades de cada cargo se desempeñan según estándares claramente definidos.
- La burocracia es una organización que debe basarse en la selección de las personas en el mérito y en la competencia técnica y no en preferencias personales. De aquí la necesidad de exámenes, concursos, pruebas y títulos para la admisión y el ascenso de funcionarios.

- Los administradores de la burocracia no son sus dueños ni propietario. La burocracia es una organización que se basa en la separación entre la propiedad y la administración.
- La burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo. Las reglas y normas técnicas regulan la conducta de quien ocupa cada cargo, cuyas actividades deben ejecutarse de acuerdo con las rutinas y procedimientos fijados por las reglas y normas técnicas; tal es el caso de las dependencias o entidades encargadas de celebrar las adquisiciones o contrataciones de obras públicas, de conformidad con la normatividad vigente.
- La legislación que rige las compras quedó legitimada hasta 1982, año en que se reformó el artículo 134 de la Constitución, de manera que durante más de seis décadas, existió un vacío al amparo del cual se expedieron leyes sin fundamento constitucional, como fueron los casos de las de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972, y sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.
- Con la actual expedición de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, quedan ya más claras las disposiciones establecidas para la adecuada aplicación de las mismas, por lo que se refiere a los procedimientos licitatorios para la adquisición de bienes, contratación de servicios y obras públicas, con la abrogación de la anterior Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993, se dio un logro muy importante, en virtud de que no se podía aplicar el mismo régimen jurídico a dos cuestiones distintas en algunos casos.

- Tanto para la adquisición de bienes o contratación de obra pública, se deberá planear la contratación que ha de celebrarse, consolidando los *requerimientos de las diversas áreas*, llevando a cabo preferentemente licitaciones públicas, en las que puedan participar todos los fabricantes, distribuidores y prestadores de servicios interesados, tanto nacionales o extranjeros, apegándose en todo caso a las *Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y a la *Ley de Obras Públicas y Servicios* relacionados con las mismas.
- La licitación pública es el mecanismo jurídico para garantizar una *auténtica imparcialidad y transparencia en la contratación de bienes y servicios*, así como de obra pública, al permitir que en igualdad de circunstancias participen todos aquellos que se consideren con la capacidad técnica y económica para ofrecerle al Estado las mayores ventajas.
- Como miembros de esta comunidad, no debemos agotar nuestra tolerancia ciudadana respecto a acciones y omisiones surgidas dentro de la actividad estatal que repercute en lo cotidiano de algunos y en lo extraño de otros, pero nunca desentendidos con aquellos, me refiero a esa actividad estatal que está marchando hacia un cambio que intenta reflejar o necesita reflejar idéntico proceder en nosotros, cambio donde la descentralización de sus instituciones y la privatización de sus acciones son los pilares, pero que frente a ese cambio nuestra posición no es mejorada, ya que dependemos más aún de ese Estado que intenta *actualmente separarse de muchas de sus responsabilidades*.
- En la vida cotidiana del Estado, el Derecho Público y Administrativo, según la óptica, ha resguardado sus intereses sobre los particulares,

haciendo con ello la balanza propia de una comunidad civilizada en pos de todos y donde los beneficios son repartidos directa o indirectamente.

- En ese existir del Estado, los contratos administrativos son sus manos para alcanzar los que tendrían que ser sus tesoros codiciados, esto es, al bienestar general y la justicia social. Estos contratos incluyen o arrastran a los particulares a la esfera de lo público, los introduce a su mundo e intenta hacerlos partícipes de sus fines. Es aquí donde los problemas dejan de pertenecer a pocos y son ahora de muchos, donde las cosas interesan más que sean correctas a meras cuestiones, donde la responsabilidad debe apuntar directamente y no divagar en falso, donde es preciso que las partes lo sean como tales y no intentar ser meros espectadores asombrados.

BIBLIOGRAFIA

1. Azuara Pérez, Leandro. *"Sociología"*. Editorial Porrúa, México, 1992.
2. Baena Paz, Guillermina. *"Instrumentos de investigación"*, Editores Mexicanos Unidos, S. A., México, 1986.
3. Buckley, Walter. *"La sociología y la teoría moderna de los sistemas"*, Editorial Amorrurtu, Buenos Aires, 1982.
4. Caso, Antonio. *"Sociología genética y sistemática"*, Editorial Cultura, México, 1932.
5. Cázares Hernández, Laura y otros, *"Técnicas actuales de investigación documental"*, Editorial Trillas, México, 1991.
6. Echánove Trujillo, Carlos A., *"Diccionario de la sociología"*, Editorial J. M. Cajica, México, 1957.
7. Farro Farah, Gerardo. *"La regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal"*, 1° ed., México, 1989.
8. García Valencia, Antonio. *"Relaciones públicas y reformas de la administración"*, Editorial Porrúa, México, 1970.
9. Garza Juárez, Antonio. *"Manual de la obra pública municipal"*, INAP, México, 1989.
10. Guerrero Anaya, Manuel. *"Lecturas complementarias"*. INAP, México, 2000.

11. Kelsen, Hans. *"Teoría general del derecho y del Estado"*, Editorial UNAM, México, 1991.
12. Llovera, José M., *"Tratado de sociología"*, Editorial Nacional, México, 1955.
13. López Rosado, Felipe, *"Economía política"*, Editorial Porrúa, México, 1979.
14. López Rosado, Felipe, *"Introducción a la sociología"*, Editorial Porrúa, México, 1974.
15. Mendieta y Núñez, Lucio. *"Breve historia y definición de la sociología"*. Editorial Porrúa, México, 1994.
16. Merton K., Robert. *"Teoría y estructura sociales"*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
17. Mouselis, Nicos P. *"Organización y burocracia"*. Editorial Provenza 278, Barcelona 1991.
18. Recaséns Siches, Luis. *"Tratado general de sociología"*, Editorial Porrúa, México, 1979.
19. Sánchez Azcona, Jorge. *"Introducción a la sociología"*, Editorial Porrúa, México, 1973.
20. Von, Wiese. *"Sociología general"*. Editores Cajica, México, 1959.

21. Weber, Max. *"Economía y sociedad"*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
22. *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, Editorial Sista, México, 1999.
23. *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 1992.
24. *"Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público"*. Ediciones Delma. México, 2000.
25. *"Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas"*. Ediciones Delma. México, 2000.
26. *"Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal"*. Ediciones Delma. México, 2000.
27. *"Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*. Ediciones Delma. México, 2000.
28. *"Ley General de Obra Pública"*. Ediciones Delma. México, 2000.
29. *"Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles"*. Ediciones Delma. México, 2000.
30. *"Reglamento de la Ley de Obras Públicas"*. Ediciones Delma. México, 2000.