

6.4. MÉTODOS DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

6.4.1. Métodos de Ejecución

“La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas solo reconoce dos formas de gestión de la Obra Pública.²¹² En este contexto, el numeral 26 del ordenamiento citado, establece textualmente que las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:

- I Por Contrato, o
- II Por Administración Directa”.

➤ Obras Públicas por Contrato

En opinión de Jorge Fernández, se recuerda que: “La ejecución de obras públicas mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por autonomía; cual es el de Obra Pública, utilizando especialmente el empleo de tecnología y maquinaria sofisticada y personal altamente especializado”.²¹³ Bajo esta óptica, los contratos que celebren las dependencias y entidades se consideran de derecho público.

Luis Humberto Delgadillo Espinosa nos dice que, podemos considerar al contrato administrativo como el acuerdo de voluntades, entre la administración pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público.

La celebración de los contratos administrativos que realiza la administración está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formulación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su contratante.²¹⁴

²¹² Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 227.

²¹³ Ibidem. p. 228.

²¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 319.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 27, indica que “las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar, a través de procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa”.

Si bien es cierto que el procedimiento de licitación pública, de acuerdo a la Constitución y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es el método por excelencia que deben seguir, y aplicar las dependencias y entidades, para contratar este tipo de trabajo, también es verdad, que “la licitación no es un elemento – y mucho menos esencial – del contrato administrativo, sino que se trata de un requisito procedimental exigible en muchos de tales contratos; si fuese un elemento esencial sería imprescindible para todos ellos, lo cual no ocurre así, entre otras razones por urgencia, por existir un único posible co-contratante, o por lo que aduce el artículo 134 constitucional”,²¹⁵ en su tercer párrafo, en relación a las excepciones de contratación, que pueden llevar a cabo las agencias gubernamentales.

Los contratos administrativos pueden ser celebrados tanto por órganos de la administración centralizada como de la administración descentralizada, incluyendo, como es natural, a los entes autárquicos,²¹⁶ éstos estarán actuando como contratantes, siempre que todos ellos actúen dentro de su específica competencia. Por el otro lado tenemos que los contratistas son los otros sujetos actuantes en la contratación, -personas físicas o morales-, que se comprometen a la ejecución de una obra de interés público o a la prestación de un servicio de igual naturaleza mediante una remuneración, a cargo del Estado, municipio o corporación pública.²¹⁷

➤ Obras públicas por administración directa

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como ya se indicó, prevé la realización de estos trabajos, a través del método de la administración directa. Este sistema de ejecución, al igual que de contratación con terceros, está sujeto a las disposiciones, que señala la Ley en su artículo 24, que establece, entre otras cosas, la necesidad de contar con la autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dependencias y entidades, con base al permiso presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden llevar a cabo obras públicas, por administración directa,

²¹⁵ Idem. p. 319.

²¹⁶ Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996.

²¹⁷ Idem.

siempre y cuando elaboren sus programas de ejecución y pago, en función a dicha autorización, y dispongan de los estudios, proyectos y especificaciones pertinentes, amen de que, deberán satisfacer las normas de calidad, que rijan sobre el particular.

El grueso de la obra pública se realiza a través de contrato, varias dependencias y entidades continúan realizando algunos de estos trabajos, por administración directa, Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo -Contratos-*, señala al respecto, que este tipo de ejecución se realiza, cuando es de escasa cuantía y no se requiere de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, como puede ser el mantenimiento y conservación de caminos vecinales.

“En la ejecución de los trabajos por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueran las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que estos adopten”.²¹⁸

De conformidad al artículo 70 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la administración pública “puede realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipos de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos”.

El numeral citado también establece que las dependencias y entidades, para la ejecución de obras públicas por administración directa podrá utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada. Así mismo, la Ley autoriza el alquiler de equipo y maquinaria de construcción complementaria y la utilización de materiales de la región, y de los servicios de flete y acarreo que se requieran.

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, señal que “los programas y proyectos de inversión que ejecutan las dependencias mediante la modalidad de obra pública por administración directa, serán aquellas cuyas previsiones de gasto estén consideradas en los capítulos 1000 Servicios personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.

En este punto en particular, y dada la importancia, que siguen teniendo las obras públicas por administración directa, el clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, en su sección cuarta, relativa a la definición de los conceptos y partidas, señala que “este concepto no contiene partidas y sólo es enunciativo. Las erogaciones para obras públicas por administración directa, incluidos en los estudios de preinversión bajo la modalidad de administración directa, se ejercen conforme a los presupuestos

²¹⁸ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 70.

aprobados de las dependencias y entidades, con cargo a las partidas específicas”, que se citan en el párrafo anterior.

Establecidas así las características básicas que rigen el proceso presupuestario, de este tipo de tareas, la Ley de Obras Públicas, en su artículo 71 señala que “previamente a la realización de los trabajos por administración directa el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos emitirá el acuerdo respectivo, del cual formarán parte, entre otros aspectos, la descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, los proyectos, planes, especificaciones, programas de ejecución y suministro y el presupuesto correspondiente”.

En síntesis, “la ejecución de los trabajos estará a cargo de la dependencia o entidad a través de la residencia de obra; una vez concluidos los trabajos por administración directa, deberá entregarse al área responsable de su operación o mantenimiento. La entrega deberá constar por escrito”.²¹⁹

Es importante destacar, que para que las dependencias y entidades puedan iniciar la ejecución de obras o servicios, ya sea por administración directa o por contrato, estas deben, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la Ley en su artículo 11, verificar lo siguiente:

- ✓ Dependiendo del tipo de contrato, que se cuente con los estudios y proyectos de arquitectura e ingeniería; las especificaciones técnicas generales y particulares y las normas de calidad correspondientes; el presupuesto de la obra total y de cada ejercicio, según sea el caso; el programa de ejecución, los programas de suministro de materiales, mano de obra y maquinaria y equipo, y en su caso, de equipo de instalación permanente, ya sea que éstos sean proporcionados por la convocaste o los contratistas. Tratándose de servicios, la plantilla y organigrama del personal y el presupuesto de los trabajos.
- ✓ Que se haya garantizado y formalizado el contrato o el acuerdo de ejecución por administración directa.
- ✓ Que se haya designado por escrito a las personas que se encargarán de la residencia de obra y de la superintendencia de construcción del contratista.

²¹⁹ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 72.

6.4.2. Procedimientos de adjudicación

El artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, reconoce exclusivamente como procedimientos de contratación la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Los métodos, citados, constituyen la base, sobre la cual las dependencias y entidades, tendrán la facultad de seleccionar a su cocontratantes.

“La celebración de los contratos administrativos que realiza la administración, está precedida de un procedimiento específico que además de constituir un requisito legal para la formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante”.²²⁰

“Ahora bien, si este procedimiento resulta obligatorio, su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica establecida, la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevara a cabo de una manera sencilla. Por ello, dependiendo del régimen jurídico adoptado, la administración pública podrá elegir libremente y directamente la persona con la cual contratará o bien carecerá de la libre elección y tendrá que hacerlo bajo una forma restringida.”²²¹

“Básicamente existen dos formas para seleccionar al co-contratista de la administración pública en un contrato administrativo -continúa el citado Fernández- una es la adjudicación directa.....o como suele ocurrir en los contratos de poca monta o en aquellos de un único cocontratista posible, o en los celebrados con motivo de casos de desastre o de alteración del orden social, por ejemplo, la otra forma de selección es la basada en un régimen de competencia en que deben contender en condiciones de igualdad diversos aspirantes que así responden a una convocatoria o invitación previas”.²²²

En este orden de ideas, se tiene que de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y a los criterios y principios, planteados, tanto por Manuel Lucero Espinosa, como por Luis Humberto Delgadillo y Jorge Fernández Ruiz, los contratos administrativos, en materia de obras y servicios relacionados con las mismas, se pueden realizar, bien sea a través del sistema de libre elección o mediante sistema de restricción.

“El sistema de libre elección del contratante de la administración pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional a la persona con la cual van a contratar, sin sujetarse a procedimiento especial alguno”.²²³

²²⁰ Lucero Espinosa, Manuel. *La licitación Pública*. México. Porrúa. 1993. p. 23.

²²¹ Ibidem. p. 24.

²²² Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 168.

²²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 319 y 320.

“Los sistemas de restricción, por otra parte, limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar su cocontratante, y que deben realizarlos a través de un procedimiento especial”.²²⁴

“En virtud de que el Sistema Jurídico contempla diversos procedimientos restrictivos de selección del co-contratante de la administración pública, pudiera pensarse que el sistema de libre elección es la excepción y el restrictivo la regla, lo cual es inexacto ya que como lo afirma Jéze por numerosos que sean los ordenamientos que establezcan los procedimientos restrictivos o por frecuentes que sean los casos en que ellos tengan que aplicarse, lo cierto es que la libre selección es la regla, en tanto que los otros sistemas constituyen la excepción”.²²⁵

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

- a) Licitación, en sus diferentes tipos, 1) Pública; 2) Privada y una tercera, denominada licitación restringida, respecto de la cual los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su ubicación, ya que algunos la colocan como subespecie de la privada o de la pública, y otros en el tipo autónomo;
- b) La contratación Directa;
- c) El remate o subasta; y
- d) El concurso”.²²⁶

“Si bien es cierto que licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia u oposición de oferentes que tienen intereses en que se les, adjudique un contrato, constituyen figuras jurídicas de significado diferente, por ello, resulta incorrecto, emplearlas como sinónimos. La licitación dentro del derecho administrativo, constituye una figura jurídico administrativa, la cual se aparta de la concepción etimológica y gramatical, para asumir una acepción propia del derecho que la regula”.²²⁷

²²⁴ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 25 y 26.

²²⁵ Idem. Pág. 26.

²²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 321.

²²⁷ Ibidem. p. 321.

➤ **Procedimientos restrictivos para la adjudicación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas**

En México, la contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, esta regulada básicamente, por un ordenamiento legal de igual denominación. La Ley en comento, reconoce y establece como métodos o procedimientos de contratación la licitación pública, la Invitación a cuando menos dos personas y la adjudicación directa, que como ya se indicó, de acuerdo a la doctrina jurídica, se inscribe dentro del sistema de contratación restrictiva.

Los procedimientos citados, como se verá más adelante, están sujetos a una serie de reglas y especificaciones que debe seguir la administración pública, para seleccionar a su cocontratante. Los sistemas restrictivos, por regla general rigen la actividad contractual, en casi todos los países del orbe y se caracterizan, porque para tal fin estos han expedido una serie de ordenamientos jurídicos, que según las condiciones imperantes regulen, con mayor o menor grado de detalle, la forma, como deben desarrollarse los procesos y actos de adjudicación, que servirán de base para la contratación de determinadas obras públicas y de sus servicios conexos.

El sistema restrictivo en México, tiene su origen en el artículo 134 constitucional, que señala y asienta las bases que rigen los procedimientos de adjudicación aludidos. Por su parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que reglamenta los principios del precepto de referencia, establece en su numeral 24, que dichos procedimientos deben considerar los mismos requisitos y condiciones, para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, plazos de ejecución, normas, forma y tiempos de pago, penas convencionales, anticipos y garantías.

“En los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optaran, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo expuesto en los tratados”.²²⁸

²²⁸ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Artículo 29*. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S. A. 2000.

6.4.3. Procedimientos de adjudicación mediante licitación pública

Roberto Dromi, enfatiza que “La Licitación Pública como procedimiento de selección del contratista de la Administración, se identifica por dos rasgos que la distinguen de los demás procedimientos, su carácter de ser procedimiento regla y el hecho de constituir un procedimiento reglado.

El autor señala que “en materia de selección del contratista estatal, la licitación pública es la regla procedimental para las contrataciones y añade, que dicho método de adjudicación, es un procedimiento reglado, en virtud de que este, está previsto como tal en las legislaciones en materia contractual, ya que el mismo se haya regulado íntegramente en todos los textos normativos, referidos a las contrataciones que realiza la administración pública.

En abundamiento preciso “En el proceso de contratación,...de acuerdo con nuestra legislación federal, la licitación viene a hacer una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por lo que la licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aún cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera, requisito -nunca elemento- del negocio contractual administrativo.”²²⁹

Fernández Ruiz añade que “La licitación no constituye un elemento del contrato administrativo, habida cuenta que no forma partes del mismo, si no que es un requisito cuyo cumplimiento por medio de un procedimiento administrativo específico, previo a la celebración del negocio contractual, condiciona -cuando la licitación es exigible- su validez. Tan no forma parte del contrato la licitación, que una vez adjudicado como resultado de ésta, puede no llegar a celebrarse, sin que pueda hablarse de rescisión, pues el contrato aún no ha nacido”.²³⁰

Cabe destacar que las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, en su momento, estudiaron la conveniencia de crear tres niveles de importe para la contratación: a) mediante licitación pública, b) de invitación a cuando menos tres contratistas y c) adjudicación directa; en este último supuesto, los requisitos solicitados para participar también tenían niveles diferentes. Así, en la adjudicación directa se estableció que los participantes fueran maestros albañiles, electricistas, mecánicos, etcétera. A los cuales se les solicitarían requisitos legales y administrativos toda vez que, en algunos casos, los contratistas poseían limitados conocimientos, sin embargo, para la licitación pública se

²²⁹ Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 1995. pp. 88 y 89.

²³⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 171.

requería que el licitante contara con experiencia y recursos económicos demostrables para participar.

Los niveles y requisitos arriba mencionados, dieron origen al párrafo segundo y tercero del artículo 134 constitucional, pero en ninguno de los casos se habló de procedimientos restrictivos.

Para demostrar su experiencia, el gobierno federal estableció un padrón de contratistas mediante el cual, éstos presentaban la documentación requerida para obtener la clasificación que les permitiera participar; las desviaciones en la administración del padrón provocó su desaparición lo que constituye un problema en la participación de licitaciones porque las instituciones no cuentan con una clasificación de los contratistas.

El estudio de la licitación pública, como procedimiento fundamental de selección de co-contratantes, por parte de la administración pública, requiere de un análisis exhaustivo, ordenado y sistemático, de ahí que a continuación se presentan de manera específica, los principales aspectos, que definen y caracterizan dicho método de adjudicación a saber:

1. Concepto, definición y naturaleza jurídica de la licitación;
2. Fines y principios jurídicos de la licitación;
3. Fases de la licitación;
4. Vicios de la licitación, y
5. Desarrollo de la licitación pública de obras públicas.

➤ **Concepto, definición y naturaleza jurídica de la licitación pública**

Jorge Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo -Contratos-*, dice que “Definir significa etimológicamente, señalar los puntos donde una cosa finaliza o determina, o sea, delimitar, precisar los límites de una cosa para diferenciarla del resto; así Jaime Mans Puigarnau explica “podemos, pues, decir que la definición es la explicación clara y precisa de un concepto, y por consiguiente la definición es el correlato del concepto”.²³¹

La licitación pública es el método por excelencia, que sirve de base, para que la administración pública contrate obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

²³¹ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 27 y 28.

Bajo esta óptica, se hace imprescindible, efectuar, una serie de precisiones, en torno a su concepto, así como a su definición y naturaleza jurídica, con el objeto, de estar en condiciones, de tener una visión de conjunto, sobre dicho procedimiento, y sus alcances como regla general de contratación gubernamental.

La palabra licitación, etimológicamente proviene “de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio* – *onis*, que significa “venta en subasta”. Por otra parte, dicho termino gramaticalmente, consiste en la acción de licitar, que es un verbo transitivo, que quiere decir “ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda”.

“Otras palabras cuyo significativo resulta necesario aclarar lo constituyen licitante y licitador, que también son usadas de manera confusa, ya que en algunos casos licitante se utiliza para referirse a los órganos de la administración pública, y en otras ocasiones se le denomina licitadores, y lo mismo pasa con lo interesados en participar en una licitación, a los cuales se les ha denominado indistintamente con ambas expresiones”.²³²

Miguel S. Marienhoff, resuelve dicha confusión, y nos señala que: “La Real Academia Española distingue entre ambos vocablos y da la acertada solución. Según ella “Licitante” significa “que licita”, y es el participio activo de “licitar”; en cambio “licitador” es el que licita. En una licitación pública “licita el Estado” – o sus organismos -, y “los que licitan” son los oferentes (personas individuales o jurídicas). “Licitante” el que llama a licitación, y por eso debe designársele “licitante”; en cambio, los que acuden a ese llamado, “los que licitan”, haciendo sus ofertas, son los referidos oferentes. Siendo “licitante” el participio activo de licitar, va de suyo que “licitante”,²³³ es aquel de quien parte la acción o el movimiento, o sea el que “llama a licitación”, vale decir el Estado o sus órganos”. Por tanto, licitante es el Estado – o sus organismos -; licitador es el oferente, el que hace oferta o propuesta”.²³⁴

“La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la administración pública elige como co-contratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado”.²³⁵

Raúl Ramírez Medrano señala al respecto de la licitación pública que ésta, “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 pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas, siendo sus objetivos

²³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 322.

²³³ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 28.

²³⁴ Idem.

²³⁵ Ibidem. p. 322.

los de: establecer una política general de contratación de la administración pública protegiendo el interés general del Estado; la libertad de participación en las licitaciones públicas como un mecanismo legal e imparcial de contratación: un instrumento para la optimización de las contrataciones protegiendo 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”.²³⁶

➤ Fines y principios jurídicos de la licitación

Manuel Lucero Espinosa, en su obra *La Licitación Pública*, señal que “la tramitación de la licitación, además de perseguir como finalidad asegurar para la administración pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez; aspectos, estos últimos, que integran la moralidad administrativa”.²³⁷

La licitación como una expresión objetiva, propicia la competencia en igualdad de condiciones, para que los licitadores, presenten ofertas solventes desde la perspectiva legal, técnica y económica, sin embargo, a diferencia de la subasta, la licitación, no busca únicamente la obtención del menor precio, ya que éste, es sólo uno de los propósitos que persigue la administración pública, cuando realiza un proceso licitatorio.

En la contratación de obras públicas, como en la de adquisición de bienes muebles, el menor precio, no siempre, constituye o expresa las mejores condiciones para las dependencias y entidades contratantes, ya que este fenómeno puede traer aparejado productos y servicios de baja o ínfima calidad.

El sistema jurídico mexicano a raíz de la modificación del artículo 134 constitucional y la expedición de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece como razón o finalidad fundamental de la licitación, la obtención de las mejores condiciones, para el Estado, en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, y no sólo, en función a uno de estos factores o elementos, ya que de considerar, sólo uno de ellos, como base para la adjudicación, se estaría dando un proceso de subasta y no de licitación, como lo establecen y definen los ordenamientos legales, que regula, este último procedimiento.

²³⁶ Ramírez Medrano, Raúl. *Consideraciones Sobre la tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México. pp. 391 y 392.

²³⁷ Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. México. Editorial Porrúa, 1993. p. 31.

A partir del 4 de marzo de 2001, las instituciones establecerán los procedimientos y criterios para determinar la solvencia de las proposiciones, así como las bases de la licitación para la adjudicación de contratos.

El proceso licitatorio busca evitar actos de complicidad, conclusión, ejercicio indebido del servicio público, cohecho, ejercicio abusivo de funciones y otros actos de corrupción, que conlleven a la adjudicación de contratos de obra pública y servicios en contravención a los ordenamientos y preceptos, que regulan y rigen el procedimiento licitatorio, así como los que normen la actuación de los servidores públicos, encargados del diseño e instrumentación de dicho proceso.

En suma, la explicación anterior, muestra que la licitación tiene como finalidad, tanto la racionalidad, como la moralidad administrativa, de ahí que, dicho procedimiento, no puede y, no debe darse, sin que coexistan, ambos aspectos ya que los dos, son la razón de ser de este sistema de contratación pública.

La licitación pública, como ya ha sido señalado, es un procedimiento administrativo, que esta sujeto a un régimen de derecho público, que tiene como propósito fundamental seleccionar, entre un conjunto determinado de oferentes o proponentes, a aquel licitador, que cubra todos los requisitos solicitados por la licitante -en la Convocatoria y bases-. Por regla inveterada, el proceso licitatorio tiene como misión, obtener las mejores condiciones, para la dependencia o entidad convocante, en términos de precio, calidad, oportunidad y financiamiento, y demás circunstancias, que estas, estimen pertinentes.

Con base a lo anterior, y dado que la licitación encuentra su razón de ser en el derecho público, y en el derecho administrativo, el procedimiento que debe seguirse para tal objeto, esta sujeto, a una serie de principios que le dan soporte y viabilidad jurídica. Para Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo; los principios jurídicos que rigen el procedimiento licitatorio son cuatro, a saber; la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición; sin embargo, para Jorge Fernández Ruiz, dichos principios son los relativos a la concurrencia, la competencia, la igualdad y transparencia.

Roberto Dromi, en su obra denominada *La Licitación Pública*, señala que los principios que hacen a la esencia y existencia de la licitación, son la libre concurrencia, la igualdad entre los oferentes, la publicidad y la transparencia.

En este punto y por la importancia que tienen los principios para cualquier acto o procedimiento jurídico, es necesario, destacar y precisar la misión, que estos, juegan dentro del mundo del derecho. En concreto, los principios generales del derecho, en el ámbito jurídico tienen una triple función; “la de servir de norma supletoria de las leyes, la de auxiliar

al intérprete del derecho en la búsqueda del verdadero sentido y significación de las normas jurídicas y la de constituir la fundamentación o base del derecho”.²³⁸

Genaro David Góngora Pimentel, sostuvo ante el Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito que los principios que rigen a la licitación de acuerdo a la doctrina son cuatro; a saber: “a) Concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) Igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de otros; c) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, c) Oposición o Contradicción, radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas”.²³⁹

La clara y precisa identificación y definición de los principios aludidos, es un prerequisite fundamental para que de manera preventiva, los órganos públicos encargados de las etapas previas y de ejecución de los sistemas de adjudicación y contratación y particularmente, del procedimiento de licitación, estén en condiciones de reducir, y en el mejor de los casos, eliminar cualquier vicio, o accidente que afecte de manera negativa el desarrollo del proceso, o en su caso, el contrato que se llegare a formalizar como consecuencia de la adjudicación o selección del co-contratante.

A continuación, se presentan de manera breve, las razones fundamentales que al respecto, plantean algunos de los citados autores, con relación a dichos principios.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA LICITACIÓN		
Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo²⁴⁰	Jorge Fernández Ruiz²⁴¹	Roberto Dromi²⁴²
Concurrencia - Asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas.	Concurrencia. - Es indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, misma que no	Concurrencia. - Afianza la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en la futura

²³⁸ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Editorial Porrúa, 2000. p. 419.

²³⁹ Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. Gerencia Jurídica. p. 113.

²⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. México. Porrúa, 1993. pp. 33, 34, 35, 36, y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. México. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, 2000. pp. 325, 326 y 327.

²⁴¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*. México. Porrúa, 2000. p. 172.

²⁴² Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 1995. pp. 98, 99, 100, 101 y 104.

- Permite tener una más amplia selección. - Posibilita la obtención de mejores condiciones, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Igualdad. - Permite una confrontación real entre oferentes. - Evita discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicios de otros. - Rige todas las fases del procedimiento, desde la formulación de las bases hasta la adjudicación. Publicidad. - Implica la posibilidad de que todos los interesados conozcan, todo lo relativo acerca de la licitación, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas. Oposición. - Permite la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares.	puede existir si solo se presenta un aspirante. Competencia. - Supone la concurrencia de aspirantes en pugna. - Implica la ausencia de acuerdos entre contendientes, para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para que quiera que gane obtenga una cantidad desmesurada. Igualdad. - Predica el tratamiento indiscriminado de todos los que contienden para convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo dado. - Respalda la imparcialidad absoluta de la administración en el procedimiento de licitación respectivo. Transparencia. - Permite que todos los interesados conozcan, no solo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra la licitación, sino también las causas, razones y motivos de las resoluciones emitidas, en todas y cada una de las etapas del procedimiento.	contratación. - Implica la prohibición para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso a este procedimiento. Igualdad. - Rige desde el llamado a licitación hasta la adjudicación o formalización del contrato. - El licitante no puede establecer cláusulas discriminatorias, ni beneficiar con su comportamiento a uno de los licitadores en perjuicio de los demás. Publicidad. - Permite la posibilidad que desde el llamado, tengan conocimiento todos los interesados. - Facilita una mayor concurrencia y competencia. Transparencia. - Permite ver con claridad el actuar de los órganos de la administración en la disposición y uso que se da a los fondos públicos en
--	--	--

- Posibilita la facultad para que los interesados impugnen las propuestas de los demás y, a su vez para que defiendan la propia de la impugnación de los otros.		la contratación administrativa. - Propicia el cumplimiento irrevocable de los principios de legalidad, moralidad, publicidad, participación real y efectiva, competencia, razonabilidad responsabilidad, y control.
--	--	---

➤ Fases de la licitación

Roberto Dromi señala que la doctrina generalmente distingue tres fases en el procedimiento de la licitación pública: preparatoria, esencial e integrativa. En la primera etapa “se llevan a cabo los presupuestos que tornen jurídicamente posible la manifestación de voluntad contractual administrativa. Es puramente interna de la administración, sin intervención ni participación de los administrados, oferentes, licitadores o terceros interesados. Incluye los análisis jurídicos, contables financieros, económicos, políticos y de factibilidad física de la obra o servicio objeto de la futura contratación, la imputación previa de conformidad al crédito presupuestario y la elaboración del pliego de condiciones”.²⁴³

Dromi señala que la fase esencial comprende propiamente a la licitación, “es decir, los actos dirigidos a lograr la manifestación de voluntad común del ente público licitante y de su contratista. En esta fase, como en la siguiente, las relaciones que se generan son bilaterales y afectan o pueden afectar a terceros. Se desarrolla a través del llamado a licitación, la publicación del anuncio, la apertura de ofertas, la admisión de oferentes, el estudio de las propuestas de preadjudicación y la adjudicación”.²⁴⁴

“Por último, la fase integrativa da lugar a la voluntad objetivada y a su exteriorización en un contrato, perfeccionado en la forma en que el derecho positivo lo prevé: notificación de la adjudicación, aprobación de la adjudicación, homologación, instrumentación escrita”.²⁴⁵

La licitación pública es un procedimiento administrativo, que se integra por diversas fases o etapas, que se encuentran relacionadas, de forma sistemática de tal manera, que el

²⁴³ Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. pp. 96 y 97.

²⁴⁴ Ibidem. p. 97.

²⁴⁵ Ibidem. p. 98.

inicio de una depende del perfeccionamiento de la anterior. Roberto Dromi al respecto, señala que bajo la perspectiva jurídica, las fases que integran el proceso licitatorio, deben considerarse "como actividades unitarias, autónomas, separables, integrales y preordenadas a la producción de un resultado jurídico único: la elección del contratista".²⁴⁶

Independientemente de la denominación y desagregación que se haga, con relación a las fases que integran el procedimiento administrativo que rige y caracteriza a la licitación pública, todas y cada una de las etapas que lo conforman y definen debe darse, de manera secuencial y cronológica. Las fases que integran el procedimiento, en comento se resumen en las siguientes:

1. Autorización presupuestal o existencia de partida presupuestal.
2. Elaboración de bases de licitación o pliego de condiciones.
3. Formalización y publicación de la convocatoria.
4. Difusión y/o venta de bases o pliego de condiciones.
5. Presentación y recepción de propuestas u ofertas.
6. Apertura de proposiciones, propuestas u ofertas.
7. Estudio, análisis y evaluación de las proposiciones, propuestas u ofertas.
8. Misión del fallo y adjudicación.
9. Perfeccionamiento, formalización, instrumentación o firma del contrato.

Las etapas señaladas se desarrollan de manera sucesiva y cada una de ellas, se integran por una serie de actos individuales, que le otorgan a cada fase, una naturaleza o carácter especial, que hace que se distinga a una de otra, aun cuando, todas en su conjunto, son indispensables para que se dé de manera ordenada, el procedimiento licitatorio.

En lo referente a la autorización presupuestal, Roberto Dromi señala que una vez que la administración toma la decisión de contratar tiene que realizar diversos "proyectos técnicos, en cuanto a las ventajas beneficios y posibilidades de realización del objeto del contrato, y económico, respecto del costo del contrato, la existencia del crédito y su asignación presupuestaria".

²⁴⁶ Dromi, Roberto. Op. cit. p. 96.

En cambio, Lucero Espinosa apunta que la celebración de contratos por parte de la administración pública representan compromisos que afectan al gasto público. Para ello, para realizar tal compromiso es menester que exista la partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado.

El pliego de condiciones, también denominado bases de licitación, es el documento mediante el cual se expresan de manera específica y detallada, las características técnicas, económicas y jurídicas, que rigen la licitación y que en su conjunto, definen la contraprestación, que demanda o requiere la convocante.

Las bases, son el “conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración, destinadas tanto a la formalización del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes”.²⁴⁷

La ejecución de una obra pública: presa, carretera, hospital, etcétera, inicia con los estudios e investigaciones aplicables a cada tipo de obra por realizar; con base en esta información, se establece la calidad de los trabajos de la obra mediante las especificaciones de construcción y las normas de calidad correspondientes, acto seguido, se elaboran los catálogos de conceptos y la obtención de las cantidades de trabajo. El responsable del proyecto, de conformidad con las características, condiciones, magnitud y complejidad de la obra, debe elaborar las bases de licitación específicas, el modelo de contrato y obtener las licencias necesarias para la ejecución de los trabajos.

Genaro Góngora Pimentel refiere que “las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto a que el órgano licitante no puede modificarlos después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas”.

Es conveniente destacar, “que las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, como el contrato mismo,²⁴⁸ “por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*,²⁴⁹ ya que esta expresión latina afirma la obligatoriedad de los pactos libremente establecidos.

²⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 328.

²⁴⁸ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 41.

²⁴⁹ Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. Gerencia Jurídica, 1996. pp. 113 y 114.

La convocatoria debe elaborarse por la autoridad administrativa, que tenga competencia, para ello, ya que de no ser así, la licitación, y en su caso el contrato, serían nulos por vicios en la formulación y por ende, de la publicación, que se haga, de dicho documento.

En términos generales, la convocatoria debe contener el nombre de la agencia u organismo público que hace el llamado, el propósito de la licitación, el lugar, día y hora, en que tendrá verificación, la presentación y apertura de las propuestas u ofertas.

La convocatoria debe ser clara y precisa, amén, de que debe considerar un margen de tiempo razonable, entre la fecha de su publicación y la adquisición de las bases, por parte de los interesados, con el objeto de que estos últimos dispongan del tiempo necesario para la elaboración de sus propuestas, si es que deciden participar en el proceso licitatorio.

El procedimiento de licitación inicia con la publicación de la convocatoria, este acto tiene como finalidad el hacer del conocimiento público, la intención, que tiene la Administración Pública de contratar un bien, un servicio o una obra.

El medio que se utilice para la publicación de la convocatoria, esta en función de los ordenamientos, que rigen dicho acto, y estos pueden ser de tipo impreso o electrónico o bien de carácter público (oficial) o privado.

Fernández Ruiz nos dice que “el convocante de la licitación está obligado a entregar a los posibles interesados la información mínima necesaria para que puedan formular sus propuestas. Dicha información se contiene principalmente en las bases de la licitación, y se suele complementar con juntas de aclaraciones, o tratándose de obras públicas, mediante visitas al sitio de realización de los trabajos”.²⁵⁰

Las personas interesadas, en la licitación, pueden tener libre acceso, al contenido de los pliegos de condición; sin embargo, solo tendrán derecho a participar, y a presentar ofertas, las que se adquieran las bases, ya que éste, es un requisito *sine qua non*, para que estos revisten el carácter de licitadores.

Los interesados en la licitación pública, previa adquisición de las bases, podrán presentar sus ofertas, evidentemente, las propuestas, deberán elaborarse de conformidad a los requisitos, que se hayan establecido tanto en la convocatoria como el pliego de condiciones.

No obstante que la licitación pública va dirigida a todas las personas interesadas en contratar con la administración pública, solo pueden participar aquellas, que no tengan impedimento legal, para hacerlo.

²⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 180.

“Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) Subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) Objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establezcan las bases; y, c) Formales, que se refieren a la confección de la oferta misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria”.²⁵¹

Una vez que los licitadores cubran los requisitos de forma y fondo exigidos por la legislación aplicable y por el pliego o bases de licitación que para esa licitación se hayan elaborado, podrán presentar sus ofertas ante la autoridad administrativa correspondiente, ya que se supone que los oferentes creen haber satisfecho las condiciones legales, técnicas y económicas solicitadas por el órgano convocante.

La dependencia o entidad convocante, tiene la obligación, de aceptar o dar entrada a todas las propuestas, que presenten los licitadores, que conforme a lo asentado cubran todas las condiciones establecidas, sin embargo, el derecho que les asiste a los proponentes, “para participar en la licitación no implica que lo tengan para ser adjudicatorios del contrato, ya que para ello solo tienen un mero interés legítimo, al tener sólo la expectativa de ser adjudicatorios”.²⁵²

“La admisión de ofertas constituye un acto de la administración, que reviste la forma jurídica de un acto administrativo, cuyo objeto es admitir a los licitadores a la fase de evaluación de las proposiciones, y cuyo efecto es investir al proponente aceptado de una determinada situación jurídica de la que nacen derechos y obligaciones que el régimen jurídico establece”.²⁵³

Una vez que, el licitador se ha registrado y presentado y/o entregado su oferta a la licitante, ésta procede a recepcionar y/o aceptar dichas ofertas, con el objeto de dar continuidad a la apertura de proposiciones.

El acto de apertura de ofertas, debe celebrarse en el día, lugar y hora, previamente establecidos por el órgano licitante en la convocatoria y en el pliego de condiciones. El evento, además de lo anterior, se desarrolla de manera pública, en presencia de los representantes de la administración pública que hizo el llamado y de los proponentes, con el fin de darle la formalidad debida al acto.

²⁵¹ Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. Gerencia Jurídica, 1996. Pág. 114.

²⁵² Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 46.

²⁵³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 336.

“La convocante debe levantar un acta, en donde deberá hacer constar todas y cada una de las actividades, que forma parte del acto de la apertura de las ofertas, que generalmente, se presentan por escrito y en sobre cerrado”.²⁵⁴

En líneas generales, en el acta deben incorporarse las observaciones que expresen los oferentes, así como, los comentarios u opiniones que al respecto, y en lo general, manifiesten los representantes de la convocante. El documento en cuestión, es sumamente importante, ya que le da validez a la diligencia, además, que le da transparencia y legalidad al acto, dado que en dicho escrito se anota, todo lo acontecido durante el desarrollo del evento.

Como pauta general, durante el acto de apertura de sobres, no se desarrolla un examen minucioso de las ofertas, ya que dicho evento tiene por objeto fundamental verificar, que las propuestas cubran los requisitos jurídicos, subjetivos, objetivos y formales, que estableció previamente y de manera específica el órgano licitante, tanto en la convocatoria, como en el pliego de condiciones. En concreto, en el acto de apertura, el licitante verifica, que las ofertas, cubran los requisitos básicos, que garanticen la solvencia legal, técnica y económica, de los proponentes, que participan en el proceso licitatorio.

Después del acto de apertura de propuestas y del levantamiento del acta respectiva, el órgano convocante de manera unilateral, realiza un examen minucioso de las propuestas. Para tal fin, el licitante, a través, de el área correspondiente, lleva a cabo un análisis de las ofertas, con base a los requisitos técnicos y económicos establecido y los criterios de evaluación, que previamente se hayan estipulado, en las bases de licitación.

Como parte del estudio de las ofertas, la convocante realiza un análisis comparativo de las propuestas, y evalúa la que más convenga y satisfaga las necesidades de la licitante, es decir, efectúa un examen detallado y cuidadoso de las proposiciones y con base a dicha valoración, elabora un dictamen, o sea, un informe, que sirve de base, para seleccionar la proposición del licitante, que ofrezca más ventajas, para el órgano convocante.

“El procedimiento de licitación para seleccionar al co-contratante de la administración pública culmina, ordinariamente, con el fallo de la licitación, el cual puede producirse en el sentido de determinar como cocontratante a uno de los licitadores, o bien optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles; o por último declarar desierta la licitación”²⁵⁵ por no haber licitadores o porque las ofertas, o los precios, no satisfagan los requisitos de la convocante.

²⁵⁴ Petróleos Mexicanos. Op. cit. p. 21.

²⁵⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 184.

El artículo 33, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece que, la institución podrá descalificar al licitante que no cumpla con los requisitos solicitados en las bases.

En el artículo 38, párrafo quinto, la Ley dice: “Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos, las bases, condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Con la aplicación de las disposiciones normativas señaladas se procederá a lo siguiente:

Analizar cuantitativa y cualitativamente los siguientes documentos:

- I. La documentación administrativa y legal que forma parte de los requisitos para intervenir, documentación distinta a la que contienen los sobres técnico y económicos.
- II. La documentación contenida en el sobre técnico.
- III. La documentación contenida en el sobre económico.

Las proposiciones que cumplan en la forma y términos solicitados se calificarán como solvente. Las declaradas como no solventes serán desechadas.

Con base al resultado del análisis de las propuestas se elaborará el dictamen que servirá como base para el fallo.

En virtud de que el fallo es un acto administrativo, éste debe fundamentarse y motivarse, para que pueda ser expedido, por autoridad competente, ya que de lo contrario, se estaría viciando el proceso licitatorio.

El término adjudicación proviene “del latín *ad y judicar*, lo que implica la idea de atribución o reconocimiento por medio de autoridad competente, de un derecho sobre una cosa determinada”.²⁵⁶

Roberto Dromi agrega que, “la adjudicación tiene lugar una vez concluida la etapa de evaluación de las propuestas. Es el acto por el cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento administrativo precontractual que completa el ciclo generador del acuerdo de voluntades”.

“La adjudicación produce un resultado jurídico objetivo: la elección del proveedor que formulo la oferta más conveniente. Con ese acto se concluye la fase esencial del

²⁵⁶ Petróleos Mexicanos. Op. cit. p. 21.

procedimiento licitatorio, iniciándose entonces la formalización del contrato que constituye el principio de la fase integrativa, con la cual comienzan los derechos y obligaciones”.²⁵⁷

Una vez que se ha seleccionado la oferta más conveniente, por parte del licitador, éste, tiene la obligación de hacerlo del conocimiento del licitador, es decir, la convocatoria debe notificar su resolución al oferente ganador, con el propósito de sentar las bases para el perfeccionamiento del contrato.

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

➤ Vicios de la Licitación

El autor Rafael de Pina Vara indica que, el vicio en la voluntad, es el “efecto que el error, la violencia o el dolo producen en el consentimiento, consistente en la invalidez del acto a cuya formación han concurrido”.²⁵⁸

Roberto Dromi destaca que pueden darse vicios en el procedimiento, de ahí que este autor destaca que “las reglas del ordenamiento jurídico administrativo condicionan toda la actividad de la administración a los principios de legalidad, jerarquía normativa, razonabilidad, proporcionalidad igualdad, transparencia, buena fe y equidad. Estas constituyen las bases jurídicas comunes al procedimiento administrativo, tanto de preparación de la voluntad unilateral como contractual (procedimiento licitatorio).

Dromi señala que, “los vicios en la voluntad contractual administrativa pueden ser ajenos o provocados por el particular, en la oferta (error, dolo, violencia, incapacidad, inhabilidad, etcétera) y propios, o producidos por la decisión del órgano licitante en la adjudicación (error, dolo, desviación de poder, arbitrariedad).

Los vicios en el procedimiento licitatorio, pueden ser generados por el proponente u oferente, así como por el órgano convocante, se tiene que los vicios se pueden generar en cualquiera de las fases del desarrollo de la licitación, cuando esta, no se realice de conformidad a los principios y normas, que regulan todo el procedimiento precontractual, lo que puede generar la anulación tanto de todo lo actuado, como del contrato que se llegase a derivar de dicho procedimiento.

²⁵⁷ Dromi Roberto. Op. cit. p. 463.

²⁵⁸ De Pina Vara, Rafael y De pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa, 2000. p. 497.

La nulidad del procedimiento licitatorio o del contrato que se derive de él, por vicios, que se generen en el primero, se deriva, por que alguna de las partes se manifieste, exprese o denuncie su inconformidad, ante la instancia respectiva, por que se haya violado, o quebrantado, alguno de los principios señalados, que traiga como consecuencia, la afectación de sus intereses. En otros términos, el licitante o el licitador, puede invocar la defensa de sus derechos, cuando presuman, la presencia de actos irregulares, que pongan en entredicho, la licitud del proceso en cuestión.

Lucero Espinosa Manuel agrega en torno a esta situación que, “el sistema jurídico mexicano establece la vía de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los oferentes, así como los medios de que dispone el Estado, para lograr por sí y ante sí la reparación de los daños o perjuicios que se le hayan causado con motivo de los vicios de la licitación.

De acuerdo a Roberto Dromi, los vicios se pueden clasificar en cuatro grupos, en función al momento de que se produzcan en alguna de las etapas del procedimiento; a saber: previos a la adjudicación; en la adjudicación; posteriores a la adjudicación y previos a la formalización del contrato; y en la formalización y ejecución del contrato.

Fernández Ruiz Jorge, por su parte distingue como vicios de la licitación, los que se pueden generar por la carencia o insuficiencia presupuestal; los defectos relativos a la convocatoria; los defectos relativos a las bases de la licitación, las irregularidades en la apertura de las ofertas; y las anomalías que se den en el fallo.

Es conveniente hacer referencia a la clasificación, que sobre los vicios, expone Manuel Lucero, en su libro *La Licitación Pública*: anteriores al llamado; en las bases de la licitación; en la publicación; en la presentación y en la apertura de ofertas; en la adjudicación; y los posteriores a la adjudicación.

➤ **Desarrollo de la licitación pública de obras públicas**

En virtud de que la Ley objeto del presente trabajo, señala en su artículo 28, que por regla general, los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se adjudicaran a través de licitación pública, a continuación, se hará alusión a los principios y criterios que fundamenten y sirven de base para el desarrollo del procedimiento que establece dicho ordenamiento.

En correspondencia al multicitado artículo constitucional, la Ley de Obras Públicas dispone que para llevar a cabo el proceso licitatorio, es necesario que se realice una convocatoria

pública, para que libremente se presenten las proposiciones solventes en sobres cerrados, para que sean abiertos públicamente.

La norma, citada tiene por objeto, el asegurar a través de dicho método, la obtención de las mejores condiciones para el Estado, en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias que se estimen pertinentes de acuerdo con lo dispuesto, por esta Ley.

El artículo 28, en su segundo párrafo aun cuando alude a la entrega de un sobre, el mismo numeral, en su tercer y cuarto párrafo, hace referencia a la entrega de proposiciones, es decir, sugiere la existencia de dos. Esta, potencial irregularidad, en cuanto a la forma y número de ofertas, queda totalmente aclarada en su artículo 36, que dispone, que la entrega de proposiciones se hará en dos sobres cerrados.

Es prudente destacar que la entrega de proposiciones de acuerdo a la Ley y al artículo en comento, puede hacerse a elección del licitador, en el lugar en donde se celebre el acto de presentación y apertura de proposiciones; o bien enviarlo a través del servicio postal o de mensajería, o por conducto de los medios remotos de comunicación electrónica de acuerdo a lo que establezca la convocante de conformidad a las disposiciones administrativas, que sobre el particular, emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo en cuestión, es que las proposiciones deben ser firmadas autógrafamente por los licitadores o sus apoderados. Por lo que hace a las ofertas que se envíen a través de los medios remotos de comunicación electrónica, la Ley establece que en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán medios de identificación electrónica, que producirán los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos correspondientes, y en consecuencia, dichas proposiciones tendrá el mismo valor probatorio.

El término, convocatoria, de acuerdo con el Diccionario de la Academia, refiere al “anuncio o escrito con que se cita o llama a distintas personas para que concurran a un lugar o acto determinado”.

Dentro del ámbito de procedimiento licitatorio la convocatoria pública, expresa la invitación general e indeterminada, que un órgano, público competente hace de manera abierta a todos los interesados, que quieran participar en dicho procedimiento.

“El llamado a licitación o convocatoria es la decisión unilateral del ente público licitante, por lo que se decide la realización del contrato, sujetándose a las bases y cláusulas elaboradas para su preparación y ejecución. En este acto se determina la convocatoria a los interesados para que formulen propuestas u ofertas”.²⁵⁹

²⁵⁹ Dromi, Roberto. Op. cit. p. 277.

La convocatoria, además de ser uno de los requisitos primarios y básicos de la licitación, es la expresión concreta del principio de concurrencia o no discriminación, que posibilita la competencia y oposición entre los interesados, en dicho procedimiento, por un lado, y por el otro, prohíbe que el órgano convocante, establezca condiciones restrictiva o, que impida el acceso a este procedimiento.

“Por medio del llamado a licitación, la administración explica a los interesados lo que desea y aclara cuando y donde deberán ofrecer sus propuestas. Esclarece, además tanto la forma por la cual se examinarán y calificarán las propuestas como los criterios que regirán la elección de la mejor, así como también las condiciones en que pretende realizar el contrato”.²⁶⁰

Roberto Dromi, al respecto señala que el llamado a la licitación debe ser claro y preciso, indicando el organismo de la administración ante el cual debe concurrir, el objeto de la contratación, en sus detalles generales, y los demás puntos importantes que puedan influir para que cualquier persona decida su concurrencia al llamado.

La convocatoria pública o llamado licitatorio, de conformidad al artículo 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, puede hacer referencia a una o más obras o servicios conexos, con las mismas, y debe considerar como requisitos básicos, los siguientes.

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- II. La forma en que los licitadores deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en los que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas.
- IV. Fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos.
- V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del Capítulo de Compras del Sector Público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.

²⁶⁰ Ibidem. p. 278.

- VI. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
- VII. La descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse parte de los mismos.
- VIII. Plazos de ejecución de los trabajos determinados en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían.
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de la Ley.
- XI. Determinación, en su caso, del porcentaje de contenido nacional, y
- XII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

La publicación de la convocatoria, está regulada expresamente en la Ley en su artículo 32, que establece que ésta se difundirá en el Diario Oficial de la Federación.

La inserción del llamado a la licitación, se hará en la sección especializada del órgano Oficial señalado, y debe publicarse, los días martes y jueves. Cabe destacar, que la publicación de las convocatorias, deben sujetarse a los requisitos establecidos por el órgano encargado del Diario Oficial de la Federación para su ingreso y a los costos de publicación que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las convocatorias de referencia, además de publicarse en el Diario citado, también se difundirán a través, del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, más conocido como Compranet.

Es importante señalar por lo anterior que de acuerdo al artículo 18 del Reglamento de la Ley, la licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y concluye con el fallo correspondiente .

Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria, cuando menos con seis días naturales de anticipación a la fecha señalados para la

presentación y apertura de proposiciones, siempre que estos, se hagan del conocimiento de los interesados, a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

Dromi agrega que la publicación constituye una fase inicial del procedimiento, por cuanto es el medio de comunicación del licitante con los posibles oferentes. Si falta o no se efectúa debidamente, la concurrencia de postores desaparece o se reduce.

Así mismo, este autor señala que “el incumplimiento de la publicación o la publicación incompleta, confusa, deficiente o imprecisa, provocan la nulidad del procedimiento de contratación, por inicio de forma y, por supuesto, del contrato mismo si hubiera sido celebrado”.²⁶²

Raúl Ramírez Medrano señala que las bases de la licitación “es el documento mediante el cual se expresan de manera específica las características técnicas de los satisfactores que se pretenden adquirir, debiéndose señalar, además, las circunstancias económicas y financieras que rigen la licitación. Dicho de otra manera, es la adecuación de la Ley a las circunstancias específicas de la licitación de que se trate”.

Por su parte, Roberto Dromi comenta que “el pliego de bases y condiciones es un documento que tiene particular importancia en la regulación de la actividad contractual de la Administración. El pliego o programa contractual, es el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante. En el se especifica el suministro, obra o servicio que se licita, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes y el futuro contratista”.

“Las bases o pliego de licitación incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto versan sobre el procedimiento licitatorio en sí; y, por otro lado, en cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar”.²⁶²

La elaboración del pliego de condiciones es una actividad y/o etapa, fundamental dentro del procedimiento licitatorio, ya que a través de las bases, la administración pública federal, establece qué es lo que quiere contratar, la forma y las condiciones de cómo lo realizará, así como las obligaciones y responsabilidades de la convocante y de los participantes o proponentes.

²⁶¹ Ibidem. p. 304.

²⁶² Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 41.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 33, determina que las bases de licitación pública se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que señale la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo.

Las dependencias y entidades como pauta general y de conformidad al artículo 19 del Reglamento de la Ley, deben al momento de elaborar sus bases de licitación de obras y servicios, considerar entre otros aspectos los siguientes:

- Atendiendo a las características, magnitud y complejidad de los trabajos a realizar, deberán contener los elementos necesarios para que la presentación de propuestas, por parte de los licitantes, sea completa, uniforme y ordenada, debiendo utilizar los formatos e instructivos elaborados y proporcionados por las dependencias o entidades. En caso de que el licitante presente otros formatos, estos deberán cumplir con cada uno de los elementos requeridos por la convocante.
- Cuando la ejecución de los trabajos se realice en más de un ejercicio presupuestario, se deberá informar a los licitantes el importe estimado para ejercer en el primer ejercicio, así como el origen del mismo.
- Dividir el catálogo de conceptos en las partidas y subpartidas que se requieran para la realización de los trabajos de acuerdo a sus características, complejidad y magnitud; tratándose de contratos a precio alzado, se deberán indicar las actividades y, en su caso, las subactividades en que se dividirán los mismos.
- Que los requisitos estén particularizados para cada obra o servicios que se soliciten.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece en su numeral 33, que el documento que contenga las bases deberá reunir los requisitos siguientes:

- 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, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar

de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato.

- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno 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. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
- VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago.
- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas.
- VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley.
- 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 las 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; el 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. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan:
- XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del periodo 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.
- XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse.
- XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
- XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes.
- XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago.
- XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos deberá aplicarse, así como el 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 requeridas por el proyecto.
- XXI. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley.
- XXII. 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, y

XXIII. 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.

El artículo 33, en su último párrafo destaca la sujeción de la administración pública, al principio de legalidad, en virtud de que dicho numeral dispone, que para la participación, contratación o adjudicación en obras públicas y servicios relacionados con las mismas no se podrá exigir al particular requisitos distintos a los señalados por la Ley. En tal sentido, las bases que elaboren y expidan las dependencias y entidades, no pueden incorporar cláusulas ilegales o violatorias, que contravengan los ordenamientos normativos, ya que las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la Ley les autoriza.

Los órganos convocantes están obligados a permitir que los interesados revisen las bases, previamente a su adquisición. La consulta se puede efectuar en el lugar que indique la dependencia o entidad, que realice el llamado, o bien, a través de los medios de difusión electrónica, que establezca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De conformidad con la fracción III del artículo 31 de la LOPSRM el costo de venta de las bases, se fijará en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen.

El reglamento de la ley, en su artículo 22, dispone que cuando se establezca un costo para la adquisición de las bases, el costo de venta deberá determinarse dividiendo el monto de los gastos en que haya incurrido la convocante, exclusivamente por concepto de publicación de la convocatoria en el D.O.F., y de reproducción de los documentos que integran las bases, entre el número de interesados que estima las adquirirán; por lo que no podrán incluirse los costos relativos a indirectos, asesorías, estudios, materiales de oficina, mensajería u otros que aunque tengan relación en la preparación de las bases, no estén incluidos en la Ley.

El pago de las bases, de acuerdo al artículo señalado, en el párrafo anterior, debe hacerse en la forma y en el lugar indicado en la convocatoria, ya que este requisito, es indispensable, para que el licitante pueda participar en el procedimiento por lo que la convocante, tendrá que expedirle el recibo correspondiente, dado que en el sobre de la propuesta técnica, el licitante deberá anexar fotocopia del mismo, siempre y cuando, esta situación, se haya establecido en las bases de licitación.

El reglamento en el mismo artículo referido, establece la posibilidad de que las bases podrán ser entregadas gratuitamente a los interesados; según lo determine la convocante.

Al igual que las convocatorias, las bases pueden ser objeto de modificación en términos de plazos u otros aspectos, siempre y cuando los cambios que se realicen no tengan por finalidad limitar el número de licitadores. Las transformaciones, que se le hagan tanto a la convocatoria, como al pliego de condiciones de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se pueden efectuar a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de las plicas o proposiciones.

El numeral 35 de la Ley en comento indica que debe considerarse, en torno a la modificación de las bases, lo siguientes:

1. Los cambios, en ningún caso podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de los trabajos convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos.
2. Las modificaciones que resulten de la junta o juntas de aclaración, serán consideradas como parte integrante de las propias bases de licitación.
3. Las variaciones que se hagan a los pliegos de condiciones, se comunicaran a los interesados, a través de un aviso que se publique en el Diario Oficial de la Federación, para que éstos ocurran ante la dependencia o entidad convocante, para que de manera específica conozcan las modificaciones respectivas.
4. Las modificaciones que se deriven de la o las juntas de aclaración, no requieren de la publicación del aviso señalado, siempre y cuando, se entregue copia del acta correspondiente, a cada uno de los licitadores, que hayan comprado las bases de licitación.

Roberto Dromi señala con respecto a las modificaciones a las bases, que si bien, en principio la Administración, no debiera realizar ningún cambio a las mismas, una vez que se haya efectuado a la licitación, existen razones de oportunidad, mérito o conveniencia, para introducir cambios a los pliegos de condiciones, ya que la contratación administrativa debe fundarse en el principio de razonabilidad para cumplir con el fin público comprometido. Evidentemente, las modificaciones que se realicen a las bases, deberán atender a determinadas circunstancias, pero sin que ello signifique un menoscabo a los principios de igualdad y libre concurrencia del procedimiento licitatorio.

Las dependencias y entidades, antes del acto de presentación y apertura de proposiciones, deben realizar junta de aclaración de bases con el fin de que los interesados puedan exponer sus dudas, o bien tengan necesidad de información adicional, o alguna aclaración sobre datos técnicos, administrativos o legales; para la formulación de sus propuestas, es

decir, esta tendrá como propósito aclarar y contestar preguntas sobre cualquier aspecto que pueda plantearse en relación con la obra.

Concomitantemente a lo que dispone la Ley, el reglamento de la misma, en su artículo 22, establece que la junta de aclaraciones deberá ser posterior a la visita al sitio de realización de los trabajos. Así mismo, dicho precepto, señala que:

1. Podrán celebrarse el número de juntas que se consideren necesarias atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos a realizar; debiendo notificar a los licitantes en cada junta, la nueva fecha de celebración.
2. Los licitantes que hayan adquirido las bases, podrán asistir y solicitar aclaraciones o modificaciones a las bases, sus anexos y a las cláusulas del modelo de contrato, quedando a juicio de la convocante su procedencia, debiendo considerar lo dispuesto en la Ley y este reglamento.
3. De toda junta de aclaraciones se levantará una acta, que contendrá la firma de los asistentes y las preguntas formuladas por los licitantes y las respuestas de la dependencia o entidad y, en su caso, los datos relevantes de la visita al sitio de realización de los trabajos.
4. Deberá entregarse copia del acta, a todos los asistentes a las juntas de aclaración y ponerse a disposición de los ausentes, en las oficinas de la convocante o por medios de difusión electrónica.

Además de lo anterior, el artículo 22 del reglamento de la Ley, señala que las dependencias y entidades, podrán recibir preguntas adicionales con posterioridad a la junta de aclaraciones, debiendo dar contestación antes de que termine el último día de la venta de bases.

Los interesados en participar en el proceso licitatorio, deben, como ya se indicó con anterioridad adquirir las bases o pliego de condiciones, ya sea en el lugar que haya indicado la convocante, o bien, a través del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (Compranet), evidentemente, la compra de las bases conlleva el registro del interesado, situación, que le otorga el derecho a participar en el proceso, para que este, éste en condiciones de elaborar sus propuestas u ofertas y presentarlas, conforme a las condiciones establecidas en el pliego y de acuerdo en la fecha establecida, logrando así el carácter de licitador.

El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, de acuerdo a lo establecido en el

artículo 34 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de.

- ✓ Veinte días naturales, cuando se trate de Internacionales, y
- ✓ Quince días naturales, en el caso de nacionales.

“Cuando no puedan observarse los plazos indicados, en este artículo porque existan razones justificadas del área solicitante de los trabajos, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria”.²⁶³

En materia de Compras del Sector Público dentro del Marco de los Tratados de Libre Comercio, los plazos para la recepción de oferta en licitaciones abiertas, no pueden ser inferiores a cuarenta días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, de conformidad al artículo 1010. El plazo de cuarenta días, puede reducirse a no menos de veinticuatro días de acuerdo a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 1012, relativo a los plazos para la licitación y la entrega de conformidad al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”,²⁶⁴ por lo que toca, a los otros tratados, que tiene fundados México con otros países, las reglas en materia de plazos, son iguales a las establecidas en el Tratado de referencia.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece y reconoce, que las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales. El artículo 30 del ordenamiento citado señala que las:

- a) Nacionales, es cuando únicamente pueden participar personas (físicas o morales) de nacionalidad mexicana; e
- b) Internacionales, cuando pueden participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

El artículo citado dispone que sólo se podrán realizar licitaciones internacionales cuando:

- a) Resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados.
- b) Previa investigación que realice la convocante, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de los trabajos o sea conveniente en términos de precio.

²⁶³ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Artículo 36*. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF. S. A.

²⁶⁴ Compras del Sector Público del Tratado de Libre Comercio del Norte. Capítulo X. Seminario del mismo nombre en el INAP.

- c) Habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presenten propuestas.
- d) Así se estipule para las contrataciones financiadas con crédito externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En materia de Tratados de Libre Comercio, es oportuno señalar y definir los procedimientos de licitación, que estos consignent, a saber:

- a) “Licitación abierta; significa procedimientos en los que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas.
- b) Licitación restringida; significa procedimientos mediante los cuales una entidad se comunica individualmente con proveedores, solo en las circunstancias y de conformidad con las condiciones descritas en el artículo 1016.
- c) Licitación selectiva; significa procedimientos en que, en los términos del artículo 1011, pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo”.²⁶⁵

La denominada licitación abierta es la que, en términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se identifica como licitación pública de carácter internacional, bajo la cobertura del Capítulo de Compras del Sector Público de algún tratado. Los otros dos procedimientos, de conformidad a la legislación mexicana, se ubican dentro de lo que la Ley señalada tipifica como excepcional a la licitación pública, que será tratado de manera específica en otra sección del presente trabajo.

El artículo 36 de la Ley de referencia, establece que la entrega de las proposiciones se hará en dos sobres cerrados, que contendrán, por separado la propuesta técnica y la propuesta económica. La documentación distinta a las propuestas podrá entregarse, a elección del licitador, dentro o fuera del sobre que contenga la técnica.

El reglamento de la ley, en su artículo 23, señala que los licitantes preparan sus propuestas conforme a lo establecido en las bases, así como en las aclaraciones y modificaciones que, en su caso, afectan a aquellas. Además, el reglamento señala que los licitantes deben firmar cada una de las fojas que integran su proposición y estas, deben ser entregadas en sobres por separado, claramente identificados en su parte exterior y completamente cerrados.

²⁶⁵ Compras del Sector Público del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Capítulo X. Artículo 1025, *Definiciones*. Seminario las Compras del Sector Público en el Marco del Libre Comercio y las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas. INAP, 2000.

A lo anotado debe agregarse que el ordenamiento citado, establece en su numeral 24, que las dependencias y entidades deben solicitar a los licitantes que anexen a sus propuestas, los documentos siguientes:

1. Escrito en el que manifieste el domicilio para oír y recibir todo tipo de modificaciones y documentos que deriven de los actos del procedimiento de contratación, y en su caso del contrato respectivo.
2. Escrito mediante el cual declare, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra en alguno de los supuestos que establece el artículo 51 de la Ley.
3. Declaración fiscal o balance general auditado de la empresa, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, con el que se acredite el capital contable requerido por la convocante.
4. Identificación oficial vigente con fotografía, tratándose de personas físicas, y
5. Escrito mediante el cual la persona moral manifieste, bajo protesta de decir verdad, que su representante cuenta con facultades suficientes para comprometer a su representada.

Es conveniente, que el lector, se remita al numeral citado, ya que dicho artículo, establece y precisa, otra serie de aspectos, que son fundamentales, para la correcta y adecuada presentación de los documentos indicados, en los párrafos anteriores.

En el caso concreto de las propuestas técnicas y económicas, el reglamento en sus artículos 26 y 27, respectivamente, dispone de manera específica, una serie de documentos, que las dependencias y entidades podrán solicitar a los licitantes, como parte del contenido de sus ofertas. Cabe destacar que los requisitos, que se disponen en dichos artículos, sin menospreciar otros factores, son fundamentales y determinantes, para que las áreas convocantes obtengan las mejores condiciones, situación por la cual, se sugiere a los interesados remitirse y analizar de manera específica el contenido de dichos preceptos.

Es oportuno señalar que la ley, en su artículo 36, dispone que previo al acto de presentación y apertura de ofertas, las convocantes podrán efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la propuesta técnica y económica. Lo anterior será optativo para los licitadores, por lo que no se podrá impedir el acceso a quienes hayan cubierto el costo de las bases y decidan presentar su documentación y proposiciones durante el propio acto.

El reglamento de la ley, en su precepto 25, señala que el registro previo de participantes a que alude el artículo 36 de la Ley, solamente podrá utilizarse para agilizar los procedimientos de contratación, por lo que, en ningún caso, será considerado como una preselección o precalificación de licitantes.

Una vez iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, los servidores públicos que intervengan en los mismos se abstendrán de efectuar cualquier modificación, adición, eliminación o negociación a las condiciones de las bases y/o a las propuestas de los licitadores, a fin de evitar vicios en el procedimiento e incurrir en responsabilidad por contravención a lo establecido por la Ley en comento.

Es importante destacar que no es admisible establecer como requisito para participar en las licitaciones, que la persona que asista a entregar la propuesta cuente con poderes de representación de la persona física o moral en cuyo nombre presente aquella. En este caso será suficiente contar con una carta poder simple e identificación, toda vez que la persona que suscriba la proposición en la licitación es la que debe contar con los documentos notariales que lo acrediten como apoderado o administrador con las facultades legales expresas para comprometerse y contratar en nombre y representación de aquellas.

Una vez hecha las acotaciones anteriores, es necesario citar que el artículo 36 en su segundo párrafo establece que dos o más personas podrá presentar conjuntamente proposiciones en las licitaciones sin necesidad de constituir una sociedad o nueva sociedad en casos de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezcan con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de los trabajos que cada persona se obligara a ejecutar, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones. En este supuesto la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para este acto haya sido designado por el grupo de personas.

El reglamento de la ley, en su artículo 28, dispone que para que dos personas presenten una sola proposición, en un procedimiento de licitación, sin necesidad de que constituyan una sociedad o una nueva sociedad, deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. Bastará la adquisición de un solo ejemplar de las bases.
- II. Deberán celebrar entre sí un convenio privado, el que contendrá lo siguiente:
 - a) Nombre y domicilio de los integrantes, identificando, en su caso, los datos de los testimonios públicos con los que se acredita la existencia legal de las personas morales de la agrupación.

- b) Nombre de los representantes de cada una de las personas identificando, en su caso, los datos de los testimonios públicos con los que se acredita su representación.
 - c) Definición de las partes del objeto del contrato que cada persona se obligaría a cumplir.
 - d) Determinación de un domicilio común para oír y recibir notificaciones.
 - e) Designación de un representante común, otorgándole poder amplio y suficiente, para todo lo relacionado con la propuesta, y
 - f) Estipulación expresa que cada uno de los firmantes quedará obligado en forma conjunta y solidaria para comprometerse por cualquier responsabilidad derivada del contrato que se firme.
- III. En el acto de presentación y apertura de propuestas el representante común deberá señalar que la proposición se presenta en forma conjunta. El convenio a que hace referencia la fracción anterior se incluirá en el sobre que contenga la propuesta técnica. La convocante deberá revisar que el convenio cumple con los requisitos exigidos, y
- IV. Para cumplir con el capital contable mínimo requerido por la convocante, se podrán sumar los correspondientes a cada una de las personas integrantes.

El acto de presentación y apertura, será presidido por el servidor público, que haya sido designado por parte de la dependencia o entidad, el cual, obviamente, debe contar con las facultades y atribuciones correspondientes que le permitan desempeñar dicha función. El servidor público, que sea designado para tal objeto, deberá estar presente durante el desarrollo de los actos y será la única persona con autoridad para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado en los términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (art. 30 del RLOPSRM).

En este punto particularmente, es conveniente señalar, que el reglamento de la ley, en su artículo 35, dispone que todos los actos que se lleven a cabo dentro de la licitación serán de carácter público, a los que podrán asistir los licitantes cuyas propuestas hayan sido desechadas durante el procedimiento de contratación, así como cualquier persona que, sin haber adquirido las bases, manifieste su interés de estar presente en dichos actos, bajo la condición de que deberán abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos y registrar su asistencia.

Las propuestas en cada etapa de conformidad al artículo 29 del reglamento de la ley, deben analizarse a su vez en dos formas, una cuantitativa, donde para la recepción de las

propuestas solo bastará con la presentación de los documentos, sin entrar a la revisión de su contenido; otra cualitativa donde se realiza el estudio detallado de las propuestas presentadas, a efecto de que las dependencias y entidades tengan los elementos necesarios para determinar la solvencia de las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas.

En la fecha, hora y lugar señalados en la convocatoria, así como en el pliego de condiciones se procederá a la apertura de las plicas que contengan las propuestas u ofertas. En esta reunión, deberán estar presentes el o los servidores públicos que haya designado la convocante, uno de los cuales presidirá el acto. Así mismo a dicha junta, asistirán los licitadores o sus representantes legales que quieran asistir al evento. El servidor público que presida la reunión, nombra a cada uno de los participantes que hayan asistido, para que estos entreguen su proposición y demás documentos solicitados en sobres cerrados en forma inviolable.

El artículo 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que el acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas.

En la primera etapa, la mecánica que se sigue es la siguiente:

1. Se reciben las proposiciones en sobres cerrados.
2. Se procede a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente.
3. Se desechan las ofertas que omitan alguno de los requisitos exigidos.
4. Por lo menos un licitador, si asistiere alguno, y dos servidores públicos de la convocante presentes, rubricarán las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la dependencia o entidad en las bases de licitación.
5. Las personas señaladas, en el párrafo anterior también rubricarán los sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de los licitantes, incluidos los de aquellos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas.
6. Los sobres rubricados quedan en custodia de la convocante, quien de estimarlo necesario podrá señalar nueva fecha, lugar y hora en que se dará apertura a las propuestas económicas.

Además de lo anterior, durante la primera etapa se levantará una acta, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas para su análisis y las que se desechen, señalando las causas que motivaron dicho desechamiento. El acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación.

La ley en su artículo 37 establece, las principales directrices que deben seguirse y cumplirse, como parte del proceso de la primera etapa, el reglamento, por su parte, también establece en sus artículos 31 y 32, una serie de disposiciones con respecto a dicho evento. El numeral citado en primer término, establece, que el acto, se inicia con la apertura de las propuestas técnicas de los licitantes que asistan al acto, y posteriormente, a la de los participantes que hayan enviado sus ofertas por servicio postal, de mensajería o medios remotos de comunicación electrónica. Por su parte, el artículo 32 señala la obligación, que tienen las dependencias y entidades, de elaborar una acta al concluir esta primera etapa, así como los elementos mínimos, que deben considerarse, como parte de dicho documento.

El artículo en comento agrega que la convocante procederá a realizar el 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, el precepto aludido, señala que una vez conocido el resultado técnico se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitadores cuyas propuestas técnicas no hubieran sido desechadas, y se dará lectura al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos.

Con base en lo anterior, por lo menos un licitante, si asistiere alguno y dos servidores públicos presentes, rubricarán el catálogo de conceptos, en el que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación. Bajo estas premisas, el reglamento de la Ley en su artículo 33, establece, que tratándose de contratos a precio alzado, se firmara el presupuesto de obra y en caso de contratos mixtos tanto el catálogo de conceptos de la parte a precios unitarios, como el presupuesto de obra de la parte del precio alzado.

El artículo 37, en su fracción V, párrafo segundo, establece que como parte de la segunda etapa 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 cuarenta días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda a veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

La Ley de Obras, en su fracción sexta y última, del numeral 37, señala que como parte de la segunda etapa del acto de presentación y apertura de proposiciones, se levantará una acta, en la que se hará constar el resultado técnico, las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron.

En la segunda etapa, de igual forma que en la primera, el acta que se elabore será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de la fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación. La realización de esta tarea, conforme a lo que dispone el reglamento de la ley, en su artículo 34, implica que el acta, considere cuando menos, los siguientes aspectos:

- I. Fecha, lugar y hora en que se llevó a cabo dicha etapa.
- II. Nombre del servidor público encargado de presidir el acto;
- III. Nombre de los licitantes e importes totales de las propuestas que fueron aceptadas para su análisis cualitativo por las áreas designadas para ello.
- IV. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron desechadas, así como las causas que lo motivaron.
- V. Nombre de los licitantes cuyas propuestas técnicas hayan sido desechadas como resultado del análisis cualitativo de las mismas, así como las causas que lo motivaron, y
- VI. El lugar, fecha y hora de la junta pública donde se dará a conocer el fallo de la licitación. Si la dependencia o entidad convocante opta por no realizar dicho acto, se deberá dar a conocer el lugar y fecha a partir de la cual los participantes podrán conocer el fallo.

El artículo 38 de la Ley en comento, por lo que respecta a la evaluación de las proposiciones, señala que las dependencias y entidades deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

En este punto y debido a la importancia que tiene la evaluación como parte total del proceso licitatorio, a continuación se puntualizan, las acciones básicas que comprende el acto de

verificación de conformidad, con lo dispuesto en el precepto 38 del ordenamiento, que regula dichos trabajos.

VERIFICACIÓN BÁSICA DEL CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS	
Obras Públicas	Servicios Relacionados con las Mismas:
- Cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante. - Que los recursos propuestos por el licitante sean los necesarios para ejecutar satisfactoriamente, conforme al programa de ejecución, las cantidades de trabajo establecidas. - Que el análisis, cálculo e integración de los precios sean acordes con las condiciones de costos vigentes en la zona o región donde se ejecuten los trabajos.	- 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.

La Ley respectiva en su artículo 38, establece que en el caso de las obras públicas, por ningún concepto, se podrán utilizar, mecanismos de puntos y porcentajes, como mecanismos de evaluación, en tanto que, en el caso de los servicios relacionados con las mismas, sí se podrá aplicar dicho método, atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia.

Las asesorías y consultorías según el numeral citado, utilizarán invariablemente el mecanismo de puntos y porcentajes, como método de evaluación de propuestas, pero este se hará de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo de referencia establece que no serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por las convocantes, que tenga por objeto facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de 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 serán motivo para desechar sus propuestas.

La ley en sus artículos 36 y 37, describe de manera detallada y precisa, como deben desarrollarse las actividades de evaluación de las propuestas como antesala del fallo.

A continuación se señalan los aspectos, que las dependencias y entidades deben tomar en consideración, al momento de realizar, la evaluación de las propuestas técnicas.

- I. Que cada documento contenga toda la información solicitada.
- II. Que los profesionales técnicos que se encargarán de la dirección de los trabajos, cuenten con la experiencia y capacidad necesaria para llevar la adecuada administración de los trabajos.

En los aspectos referentes a la experiencia y capacidad técnica que deben cumplir los licitantes, se deberán considerar, entre otros, el grado académico de preparación profesional, la experiencia laboral específica en obras similares y la capacidad técnica de las personas físicas que estarán relacionados con la ejecución de los trabajos.

- III. Que los licitantes cuenten con la maquinaria y equipo de construcción adecuado, suficiente y necesario, sea o no propio, para desarrollar los trabajos que se convocan.
- IV. Que la planeación conceptual propuesta por el licitante el desarrollo y organización de los trabajos, sea congruente con las características, complejidad y magnitud de los mismos.
- V. Que el procedimiento constructivo descrito sea aceptable porque demuestra que el licitante conoce los trabajos a realizar y que tiene la capacidad y la experiencia para ejecutarlos satisfactoriamente; dicho procedimiento debe ser congruente con el programa de ejecución considerado en su propuesta, y
- VI. De los estados financieros, las dependencias y entidades de acuerdo con las características, magnitud y complejidad de los trabajos, determinarán en las bases de licitación, aquellos aspectos que se verificarán, entre otros.
 - a. Que el capital neto de trabajo del licitante sea suficiente para el financiamiento de los trabajos a realizar, de acuerdo con su análisis financiero presentado.
 - b. Que el licitante tenga capacidad para pagar sus obligaciones, y
 - c. El grado en que el licitante depende del endeudamiento y la rentabilidad de la empresa.

El reglamento establece de manera específica, además de los aspectos señalados, una serie de elementos y principios que las dependencias y entidades, deben seguir, con respecto al acto de evaluación de las ofertas con el fin de reducir al mínimo situaciones de carácter discrecional, sin que ello implique, que se limite el criterio de los servidores públicos, encargados de dicha función.

La Ley determina que una vez hecha la evaluación de las propuestas, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya proposición resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

La Ley establece ante la dificultad de que, dos o más proposiciones resultaren solventes, porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados, que el contrato se adjudicara al licitador que presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

Es conveniente señalar que “de acuerdo con nuestro régimen jurídico positivo para la selección del co-contratante de la administración, no debe pensarse que el precio más bajo constituye la oferta más conveniente, ya que tal requisito sólo es uno de los posibles criterios que han de tomarse en cuenta para dicha selección, pero no el único, ya que también se deben considerar otros elementos como son: la capacidad técnica, económica y financiera del oferente, así como la calidad, la oportunidad y otras circunstancias pertinentes”.²⁶⁶

Manuel Lucero Espinosa dice que Fiaromi y Mata indican “que las reglas seguidas para adjudicar varían en función del contenido del contrato que se persigue, pudiendo pasar el precio ofrecido a un segundo rango en mérito a otros puntos de selección a) Idoneidad técnica y moral del contratista, b) Cualidades del Objeto del contrato y c) Solución financiera.

El artículo 38 en su último párrafo dispone que la convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo. El documento citado, contiene una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

El dictamen a que se alude en el párrafo anterior, de conformidad a lo que establece el artículo 38 del reglamento debe incluir los puntos siguientes:

- I. Los criterios utilizados para la evaluación de las propuestas.
- II. La reseña cronológica de los actos del procedimiento.

²⁶⁶ Lucero Espinosa, Manuel. *La licitación Pública*. México. Editorial Porrúa, 1993. p. 86.

- III. Las razones técnicas o económicas por las cuales se aceptan o desechan las propuestas presentadas por los licitantes.
- IV. Nombre de los licitantes cuyas propuestas fueron aceptadas por haber cumplido con los requerimientos exigidos.
- V. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas hayan sido desechadas como resultado del análisis cualitativo de las mismas.
- VI. La relación de los licitantes cuyas propuestas se calificaron como solventes, ubicándolas de menor a mayor, de acuerdo con sus montos.
- VII. La fecha y lugar de elaboración, y
- VIII. Nombre, firma y cargo de los servidores públicos encargados de su elaboración y aprobación.

El acto del fallo puede hacerse mediante junta pública y este, será presidido por el servidor público que haya sido designado por la dependencia o entidad licitante, para tal efecto. El presidente, tomará la palabra para dar a conocer el resultado derivado de la evaluación de las proposiciones y por ende el nombre del licitador, que haya resultado ganador, por ser el que reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas, además de que garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas, motivo por el cual le es adjudicado el contrato para llevar a cabo los trabajos objeto de la licitación.

El fallo que emitan las dependencias y entidades, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la Ley, en su artículo 39, debe contener lo siguiente:

1. Nombre del participante ganador y el monto total de su propuesta, acompañando copia del dictamen que sirvió de base a la evaluación.
2. La forma, lugar y plazo para la presentación de las garantías.
3. En su caso, el lugar y plazo para la entrega de los anticipos.
4. El lugar y fecha estimada en que el licitante ganador deberá firmar el contrato, y
5. La fecha de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos.

El fallo de la licitación, si se hace en junta pública deberá realizarse en la fecha, lugar y hora, previamente establecidas. A dicho acto, podrán asistir los licitadores que hubieren

participado en los eventos de presentación y apertura de propuestas y al cierre de sesión, se levantará una acta, que deberá ser firmada por los asistentes, a quienes se les entregará copia de la misma.

El acta que se levante, hará constar la proposición triunfadora, su importe, plazo de ejecución, así como los pormenores del acto. Se dará lectura al acta y será rubricada en cada una de sus hojas y firmada al final de ésta por los licitadores, servidores públicos e invitados que intervinieron en el acto y se les entregará a cada uno copia de la misma. Se indicará la fecha, lugar y hora para la firma del contrato y ésta surtirá efectos de notificación legal de la adjudicación del contrato para el licitador triunfador.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, además de considerar la posibilidad de efectuar el acto anterior, también establece que en sustitución de la junta pública, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitadores, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

El numeral de referencia, también señala que los órganos licitantes, tienen la obligación, ya sea durante el acto de la junta pública o a través de la comunicación escrita de proporcionar por escrito a los licitadores la información acerca de las razones por las cuales sus propuestas no resultaron ganadoras.

El artículo 39 de la Ley en comento, en su último párrafo, establece que contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, dicho precepto acota que sí procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 83 del ordenamiento citado.

La explicación anterior muestra como “el procedimiento de licitación para seleccionar el cocontratante de la administración pública culmina, ordinariamente con el fallo de la licitación, el cual puede producirse en el sentido de determinar como co-contratante a uno de los licitadores, o bien optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles; o, por último declarar desierta la licitación.

En todo caso se debe fundar y motivar el fallo, habida cuenta que se trata de un acto administrativo por el cual la administración pública, previo análisis y evaluación de las plicas admitidas, resuelve cuál o cuáles son las más convenientes y, en consecuencia ubica a su autor o a sus autores como su co-contratante o sus co-contratantes; o en su caso se declara desierta la licitación”.²⁶⁷

²⁶⁷ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo Contratos*. México. Porrúa, 2000. p. 184.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 40 señala que las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de licitación o sus precios no fueren aceptables y expedirán una nueva convocatoria. En este mismo sentido el reglamento de la Ley reitera parte de estos criterios y añade, que otra causal para declarar desierta una licitación es el hecho de que no se reciba ninguna propuesta en el acto de presentación y apertura de proposiciones.

Además de la posibilidad de poder declarar desierta una licitación, las dependencias y entidades de conformidad el numeral citado, pueden cancelar dicho procedimiento, cuando se dé alguno de los supuestos o hipótesis siguientes:

1. Por caso fortuito.
2. Por fuerza mayor.
3. Existen circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad.

El artículo 41 del reglamento de la ley, señala que las dependencias y entidades que realicen la cancelación de una licitación en términos del artículo 40 de dicho ordenamiento, deberán notificar por escrito a los licitantes y al órgano interno de control, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión, las razones justificadas que funden y motiven dicha determinación y cubrirán los gastos no recuperables que en su caso, procedan y siempre que sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente. Cuando se presente alguna situación de caso fortuito o fuerza mayor, la convocante deberá abstenerse de realizar pago alguno por tal motivo.

El reglamento en su artículo 42, señala que cuando la Contraloría determine la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante, el pago de los gastos no recuperables se ajustará a las formalidades previstas en el artículo 75 de la Ley, los que se limitarán a los siguientes conceptos:

- I. Costo de las bases de licitación.
- II. Costo de pasajes y hospedaje del personal que haya asistido a la visita al sitio de realización de los trabajos, a la junta de aclaraciones, a las etapas del acto de presentación y apertura de las proposiciones, al fallo de licitación, y a la firma del contrato, en el caso de que el licitante no resida en el lugar en que se realice el procedimiento.

- III. Costo de la preparación de la proposición que exclusivamente corresponderá al pago de honorarios del personal técnico, profesional y administrativo que participó en forma directa en la preparación de la propuesta; los materiales de oficinas utilizadas y el pago por la utilización del equipo de oficina y fotocopiado, y
- IV. En su caso, el costo de la emisión de garantías.

6.4.4. Procedimientos de adjudicación por excepción

La invitación a cuando menos tres personas, al igual que la licitación pública, son procedimientos que se ubican dentro del sistema restrictivo, a través de la cual, la administración pública, selecciona a sus co-contratantes de conformidad al ordenamiento jurídico, que regula la adjudicación y contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

“Tal sistema es el que prevalece en nuestro derecho positivo, en virtud de que partiendo de la base constitucional del artículo 134, se puede observar que el sistema restrictivo sólo opera tratándose de las materias que ahí se prevén, lo que además, comparado con la inmensa mayoría de materias que a diario son sujetas de la actividad contractual administrativa, las previstas en tal precepto resultan cuantitativamente menores”.²⁶⁸

Es importante señalar, que los sistemas restrictivos, tienen como característica fundamental el que la selección del cocontratante, siempre esta sujeta, a un procedimiento especial, que puede ser complejo, o relativamente sencillo, pero que en uno u otro caso invariablemente existe, una regulación jurídica que impide que los órganos públicos elijan, en forma directa y discrecional o arbitraria a la persona, con la cual pretende contratar, sin que intermedie, o tenga que sujetarse, a un procedimiento específico previamente establecido, por uno o varios ordenamientos legales, sujetos a una jerarquía normativa.

Manuel Lucero Espinosa, en su obra *La Licitación Pública*, indica que “los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos son: a) Licitación, en sus diferentes tipos, 1) Pública; 2) Privada y una tercera, denominada Licitación Restringida respecto de la cual los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su ubicación ya que algunos la colocan como subespecie de la privada o de la pública y otros en un tipo autónomo; aparte de estos procedimientos restrictivos también existen; b) La Contratación Directa; c) El Remate o Subasta; y d) El Concurso”.

²⁶⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. Porrúa, 2000. p. 320.

Con el objeto de ilustrar más ampliamente, al lector sobre el procedimiento de contratación, mediante invitación a cuando menos tres personas, es oportuno, ubicar esta forma de selección, dentro del contexto de la doctrina jurídica; para posteriormente, señalar las características, que este método adopta y debe seguir de acuerdo a las disposiciones, que para este efecto, establece la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Roberto Dromi señala sobre este particular que, “la licitación privada es el procedimiento de contratación en el que intervienen como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado, es una invitación o pedido de ofertas dirigido a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso.

Suele denominarse también licitación cerrada, licitación restringida o licitación no formal, por oposición a la licitación pública abierta o formal”.

La licitación privada, que en nuestro país se regula como “invitación a cuando menos tres personas”, como un sistema restringido de selección del co-contratante de la administración pública, consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.

Este tipo de licitación se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados”.²⁶⁹

A la licitación privada, también le son aplicables los mismos principios y normas que rigen a la licitación pública, en todo aquello que no se oponga a las diferencias y particularidades específicas entre ambos procedimientos de contratación.

En suma, la invitación a cuando menos tres personas, o invitación privada, o cerrada se rige, por los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que también aplica el procedimiento de licitación pública.

El derecho positivo mexicano y concretamente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece como regla de contratación la Licitación Pública y como excepción la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa.

En este contexto, el ordenamiento de referencia en su artículo 41 establece que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de

²⁶⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 338.

invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, con estricta sujeción, a los principios y criterios que el propio numeral, determina para tal fin.

La elección de cualquiera de los procedimientos de excepción a la licitación, están sujetos de acuerdo al precepto indicado, a las siguientes reglas:

1. Deben fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.
2. El acreditamiento de los criterios y la justificación para el ejercicio de la opción, deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.
3. Se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos a ejecutar.
4. El titular del área responsable de la contratación de los trabajos, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito que acredite los criterios y la justificación para el ejercicio de la opción seleccionada y del dictamen en que se hará constar el análisis de las propuestas y las razones para la adjudicación del contrato.

El artículo 44 del reglamento de la Ley, señala que cuando las dependencias y entidades opten por no realizar licitación pública, el escrito a que alude el artículo 41 de la Ley, contendrá lo siguiente:

- I. Descripción general de los trabajos.
- II. El procedimiento de contratación seleccionado y la fundamentación del supuesto de excepción.
- III. Los criterios o razones que se tienen para justificar el ejercicio de la opción.
- IV. Fecha probable de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos.
- V. Nombre y firma del titular del área responsable de la ejecución de los trabajos, y
- VI. El lugar y fecha de su emisión.

De conformidad a los artículos 42 y 43 de la Ley en comento, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando dichas excepciones, en términos de Roberto Dromi, se caractericen por: a) Estar expresamente contempladas, b) Ser de interpretación estricta y restrictiva, c) Tener carácter facultativo y d) Obligar a la administración a justificar su procedencia.

“Las excepciones al procedimiento licitatorio se fundan en cuestiones de imposibilidad legal, de naturaleza, o de hecho, o por motivos de conveniencia administrativa, o en otros supuestos, por atendible “razón de Estado” y seguridad pública”.²⁷⁰

El precepto 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala once razones, supuestos o causas, que sirven de fundamento, para que las dependencias contraten trabajos, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, en tanto que el artículo 43 de dicho ordenamiento, establece que la administración pública federal, podrá recurrir a dichos métodos, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que los contratos no se fraccionen para quedar comprendidos en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

La Ley prevé que las dependencias y entidades, seleccionen a su cocontratante, por medio de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, o bien, mediante adjudicación directa, el artículo 42, establece lo siguiente:

- I. El contrato sólo puede celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación o comprometan información de naturaleza confidencial para el gobierno federal.

²⁷⁰ Dromi Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones. Ciudad Argentina, 1995. Pág. 135.

- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. 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 propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.
- VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas.
- VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
- IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.
- X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas 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, o
- XI. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

El reglamento en su artículo 45, establece que se considerarán fines militares aquellos que por su naturaleza estén destinados a realizar actividades, que tengan íntima relación con las misiones generales del ejército, fuerza aérea y armada nacionales, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas leyes orgánicas, quedando excluidas aquellas cuya naturaleza no tengan relación directa con los fines mencionados.

El artículo 43 norma o regla los procedimientos de la licitación privada (invitación a cuando menos tres personas) o adjudicación directa, con base a los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de conformidad a los siguientes criterios y fundamentos:

1. Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que por sí mismas realicen las contrataciones, los montos a que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.
2. La suma de los montos de los contratos que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del veinte por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.
3. En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, de manera indelegable y bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control.
4. En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación de los trabajos en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

➤ **Adjudicación, mediante invitación a cuando menos tres personas**

El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, estará sujeto, a las siguientes reglas, sin menoscabo de los principios, criterios y demás disposiciones, que establecen los preceptos 41, 42 y 43, a saber:

- a) El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas.
- b) La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de las personas físicas o morales invitadas.
- c) Invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control al acto de presentación y apertura de ofertas.
- d) Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente.
- e) En las bases se indicarán según las características, complejidad y magnitud de los trabajos, aquellos aspectos que correspondan al artículo 33 de la Ley en cuestión.

- f) Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada contrato, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- g) El carácter nacional o internacional del procedimiento, se determinara de conformidad a lo establecido en el artículo 30 de esta Ley.
- h) El procedimiento, se sujetara a las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables.

En todo lo no previsto en los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, le serán aplicables, en lo procedente, las reglas que para la licitación pública prevé el reglamento. La inasistencia del representante del órgano interno de control invitado, no será impedimento para continuar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas (art. 48 del RLOPSRM)

En suma, la tramitación de este procedimiento debe ajustarse a los conceptos, valores e ideas fundamentales, que constituyen la moralidad administrativa, consignada tanto en el 134 constitucional, como en la propia Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Así mismo, dicho procedimiento debe circunscribirse a los principios, lineamientos y directrices que operan para la licitación Pública, principalmente en lo que se refiere a la mejor oferta.

Es conveniente señalar, que tanto el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, como el de la licitación pública, parten del principio de la concurrencia competitiva y aplican en la adjudicación el criterio de la mejor oferta, es decir, seleccionan como cocontratante, a aquella persona, que presente la propuesta más conveniente.

➤ **Criterios y principios de adjudicación directa**

“La contratación directa es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición de oferentes”.²⁷¹

“En la contratación directa, como sistema restrictivo, la selección del cocontratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la administración pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva. Por ello debe efectuarse con gran cuidado, ya que como se ha señalado la administración en ejercicio de sus facultades de contratación debe velar por los intereses públicos, ya que una contratación mal efectuada puede perjudicar esos intereses”.²⁷²

²⁷¹ Dromi Roberto. Op. cit. p. 117.

²⁷² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 340 y 341.

“Este procedimiento de selección del contrato se haya autorizado en los casos previstos por la regulación positiva: monto menor, urgencias adicionales, reservas o secreto de Estado, capacidad especial, marca o privilegio, monopolio, escasez, producto perecederos, semovientes, reparaciones, material docente y científico, contratos en otros Estados, contratos interadministrativos, licitación desierta o fracasada por ofertas inadmisibles”.²⁷³

Jorge Fernández Ruiz nos dice que “a favor de la adjudicación directa de los contratos administrativos se aduce la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales co-contratantes mediante estudios de mercados, consultas y sondeos.

En contra del procedimiento de adjudicación directa de los contratos administrativos se argumenta no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, por ende, de competencia entre potenciales oferentes”.²⁷⁴

En contraste, a la licitación pública y a la invitación a cuando menos tres personas, la adjudicación directa como parte del sistema restrictivo de contratación gubernamental carece de un procedimiento específico, detallado y ordenado para la selección del co-contratante, sin embargo, dentro del marco de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, subyacen una serie de principios, criterios y lineamientos, que marcan las directrices a seguir con respecto a la instrumentación de dicha forma de contratación.

La Ley en comento señala que existen una serie de supuestos normativos, que dan forma y cuerpo, a la contratación por adjudicación directa. Entre las hipótesis exclusivas que sirven de fundamento, para la realización de esta actividad, destacan las siguientes:

- a) Cuando después de dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, estos hayan sido declarados desiertos (art. 43, último párrafo).
- b) Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos (frac. I; art. 42).
- c) Cuando el ganador de un contrato por causas imputables a él, no firme el contrato dentro de los 30 días naturales siguientes al de la notificación del fallo (art. 47).

²⁷³ Dromi, Roberto. Op. cit. p. 118.

²⁷⁴ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*. México. Porrúa, 2000. p. 201.

- d) Cuando las dependencias y entidades rescindan un contrato por causas imputables al contratista que hubiese resultado ganador de una licitación. En estos casos la adjudicación se hará al licitador, que haya presentado la siguiente proposición más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta inicial ganadora, no sea superior al diez por ciento (frac. VI; art. 42).

Establecidas las características específicas que sirven de fundamento, para la aplicación del método de contratación por adjudicación directa, cabe destacar que esta forma de selección, no se encuentra reglada de manera particular y detallada dentro de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no obstante, a que en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional se establece que cuando la licitación pública no sea idónea para asegurar al Estado las mejores condiciones, la Ley establecerá las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que sirven para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez de las adjudicaciones que se hagan, por procedimientos distintos a la licitación pública, que es el método de contratación, que por regla general debe seguir al gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales.

La Ley y el reglamento como se apreció en los párrafos anteriores procuran en la medida de lo posible prever, todas y cada una de las acciones que pueden y deben aplicarse con respecto a los procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, sin embargo, dichos ordenamientos, no logran contemplar de manera precisa las acciones o medidas que deben instrumentarse, con respecto a la adjudicación directa, motivo por el cual, sería conveniente, que las dependencias y entidades, incluyeran algunas disposiciones al respecto, dentro de sus POBALINES ya que éstas conocen de manera específica sus necesidades y situaciones.