

COMENTARIOS PRÁCTICOS A LOS REGLAMENTOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Roberto Hernández García

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Comentarios al “Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”*. 1. *Políticas, bases y lineamientos y su difusión*. 2. *Normalización*. 3. *Regulación de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios*. 4. *De las licitaciones nacionales e internacionales*. 5. *Requisitos que no deberán establecerse en las bases de licitación, por limitar la libre participación de los interesados*. 6. *Presentación de declaración de integridad*. 7. *Razonabilidad de los precios de bienes y servicios*. 8. *Sorteo manual en caso de empate*. 9. *Descuento por pago anticipado*. 10. *Unificación de disposiciones*. III. *Comentarios al “Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”*. 1. *Políticas, bases y lineamientos y su difusión*. 2. *Solicitud de información a los contratistas, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. 3. *Normas técnicas*. 4. *Regulación de los comités de obras públicas*. 5. *Presentación de formatos alternativos*. 6. *Registro previo de participantes, su alcance y finalidad*. 7. *Documentos que pueden solicitar las convocantes durante los procedimientos de licitación*. 8. *Razonabilidad de los precios ofertados para la ejecución de obra pública*. 9. *No aceptación de las propuestas, por no poder ser pagados los importes ofertados por las convocantes*. 10. *Del contrato de obra pública*. 11. *Incorporación de disposiciones relativas a conceptos diversos*. 12. *Contratos a precio alzado y contratos mixtos*. 13. *Unificación de disposiciones*. IV. *Comentarios sobre dos figuras comunes a los dichos reglamentos: las inconformidades y las conciliaciones*. 1. *Regulación de la solicitud de suspensión durante la tramitación de inconformidades*. 2. *Procedimientos de conciliación*. V. *Comentarios finales*.

I. Introducción

Motivo de gran sorpresa, y en cierta forma alivio, resultó la publicación de los reglamentos de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* el pasado lunes 20 de agosto de 2001.

La razón resulta tan simple como absurda: desde hace más de siete años, las leyes especiales en materias de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas no tenían reglamentos elaborados especialmente para ellas, sino que se aplicaban los reglamentos de leyes anteriores.

Vale la pena comentar someramente la situación que imperaba antes de la publicación de estos reglamentos, para evitar dicho error en el futuro.

El 8 de febrero de 1985 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles*, cuyo reglamento fue publicado el día 13 de febrero de 1990. Por su parte, el día 30 de diciembre de 1980 se publicó en el mismo órgano de difusión oficial, la *Ley de Obras Públicas*, cuyo reglamento se publicó el día 13 de febrero de 1985.

Posteriormente, el día 1 de enero de 1994, entró en vigor la *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, ordenamiento que unió las materias reguladas en las leyes a que nos referimos en el párrafo anterior (adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas) y abrogó dichas leyes a través de su artículo Tercero transitorio, que señalaba a la letra:

“Los reglamentos de las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se opongan a la presente Ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas”.

No obstante lo dispuesto en la disposición antes transcrita, los referidos “*manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas*”,

jamás vieron la luz, y desde 1994 hasta la fecha de publicación de los nuevos reglamentos, se aplicaron los reglamentos de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos, y Prestación de Servicios Relacionados con bienes muebles que, como ya señalamos, habían sido elaborados varios años antes.

Más complicada se volvió la situación cuando, al publicarse tanto la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* como la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, el pasado día 4 de enero de 2000, se indicó en sus respectivos artículos transitorios lo siguiente:

“Tercero. Las disposiciones administrativas en esta materia, vigentes al momento de la publicación de este ordenamiento, se seguirán aplicando en todo lo que no se opongan a la presente Ley, en tanto se expiden las que deban sustituirlas”.

Ello implicaba que los reglamentos de las leyes previas a la anterior se aplicarían a las nuevas, situación verdaderamente inconcebible. Sin embargo, la actual administración tuvo el acierto de publicar, en un plazo verdaderamente aceptable, los reglamentos de estas nuevas leyes.

En ese orden de ideas podemos afirmar sin temor que, independientemente del contenido de los ordenamientos que comentaremos, resultó sumamente oportuna e idónea la publicación de los mismos.

Antes de comenzar nuestros comentarios, que únicamente resaltan aspectos puntuales de los reglamentos y de ninguna forma resultan ser un análisis exhaustivo de estos últimos, debemos recordar que la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* es la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en lo relativo a la compra de bienes, y contratación de arrendamientos y servicios por parte del gobierno federal, mientras que la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, es la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en lo relativo a la contratación de obras públicas y servicios relacionados con estas últimas, por parte del gobierno federal, o con recursos federales.

Para efectos de este artículo dividimos los comentarios correspondientes a cada uno de los reglamentos e incluimos un apartado de

dos figuras comunes a los dos ordenamientos para evitar repeticiones innecesarias.

II. Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

1. POLÍTICAS, BASES Y LINEAMIENTOS Y SU DIFUSIÓN

El artículo 1 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* establece en forma genérica que los titulares de las dependencias y entidades podrán emitir políticas, bases y lineamientos para la aplicación administrativa de las materias reguladas por dicha ley. En ese contexto, el reglamento señala de forma enunciativa las materias de las que pueden ser objeto las políticas, bases y lineamientos en materias de adquisiciones y arrendamientos de muebles y prestación de servicios a que se refiere la Ley. Destacan, entre otros, los siguientes: los relacionados con criterios que permitan evaluar las propuestas y determinar la adjudicación de los pedidos o contratos; los relacionados con las bases, forma y porcentaje de las garantías de cumplimiento y anticipos de los contratos; los relacionados con la forma de asegurar la participación de licitantes nacionales y extranjeros en igualdad de condiciones; los relativos a la aplicación y cálculo de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios; y las que tienen relación con las condiciones de pago a proveedores.

El reglamento señala expresamente: “*Las dependencias y entidades divulgarán en sus páginas de Internet, las políticas, bases y lineamientos*”, y conforme a su artículo Sexto transitorio, los titulares de las dependencias y entidades, en un plazo no mayor a 120 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor del Reglamento, emitirán dichos lineamientos.

Consideramos que no es una medida adecuada divulgar esta normatividad en Internet, pues si bien este instrumento es sumamente práctico, no es el idóneo para fomentar la certidumbre y seguridad jurídica, ni es un instrumento reconocido por la Ley como órgano de difusión de disposiciones oficiales. En todo caso, debería ratificarse el contenido y validez de dichos criterios, mediante órganos oficiales de publicación, como el *Diario Oficial de la Federación*.

2. NORMALIZACIÓN

El reglamento enfatiza la obligatoriedad de que las dependencias y entidades, durante los procedimientos de contratación, exijan el cumplimiento de normas oficiales mexicanas (NOMs),¹ normas mexicanas (NMX) y, a falta de éstas, las normas internacionales, o en su caso las normas de referencia, señalando expresamente que en las bases de licitación deberán indicarse las normas de aseguramiento de calidad aplicables, conforme a la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (Artículos 13 y 14).

Asimismo, en sus propuestas deberán los licitantes entregar, junto con la propuesta técnica, el certificado expedido por organismo acreditado correspondiente.

Al respecto cabe señalar que el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas u otras aplicables a un bien o servicio, resulta un elemento indispensable para que la propuesta técnica de un licitante se considere solvente. De ahí la importancia de atenderlas.

3. REGULACIÓN DE LOS COMITÉS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

El reglamento establece una serie de lineamientos sobre la integración, funciones y las diversas facultades y obligaciones de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Artículos 14-18), órganos que tienen como encomienda de ley gestionar los diversos temas que atañen a la contratación de estas materias en las dependencias y entidades.

A diferencia de las leyes y reglamentos anteriores, se le otorga una sección y trato especial a esta figura, estableciendo claramente sus

¹ Conforme a Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, las normas oficiales mexicanas tienen, entre otras finalidades, establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de los recursos naturales. Para una referencia extensa de las materias que regulan las Normas Oficiales Mexicanas, debe acudir al artículo 40 de la referida Ley en sus 18 fracciones, más las señaladas en las disposiciones legales específicas.

alcances en los artículos mencionados, lo que definitivamente es una tendencia a hacer transparente tanto su existencia como sus funciones.

4. DE LAS LICITACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES

El reglamento establece algunos principios para determinar el carácter internacional de una licitación pública, a saber: la inexistencia de oferta de proveedores nacionales, o bien cuando el precio del bien nacional, previa realización de investigación realizada conforme al propio reglamento, excede el precio del bien extranjero (Artículo 22).

Consideramos que el establecer claramente cuáles son los parámetros para determinar si una licitación es nacional o internacional, es sumamente importante para evitar situaciones discrecionales injustificadas.

Ahora bien, el reglamento establece la obligación de la Secretaría de Economía de publicar la lista de los casos en que, en las licitaciones internacionales, sea pertinente vigilar que los precios ofertados por los licitantes no se coticen en condiciones de prácticas desleales de comercio. En tal contexto, se prevé que en aquellas licitaciones en que se pretenda adquirir algún bien que se encuentre relacionado en la lista señalada, los licitantes deberán manifestar, bajo protesta de decir verdad en su propuesta, que la misma no se cotiza en condiciones de prácticas desleales de comercio.

Esta disposición definitivamente demuestra, al igual que las relacionadas con Normalización, la tendencia a una integridad de las diversas materias que atañen a las compras de bienes (comercio exterior, normalización, medio ambiente, etcétera).

5. REQUISITOS QUE NO DEBERÁN ESTABLECERSE EN LAS BASES DE LICITACIÓN, POR LIMITAR LA LIBRE PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

Interesante resulta el contenido del artículo 29 del reglamento, que señala cinco situaciones que no pueden ser incluidas por las convocantes como requisitos a cumplir, y consecuentemente tampoco pueden considerarse como causa de descalificación de las propuestas en caso de no atenderlos. Estos supuestos son los siguientes:

- a) Que los licitantes tengan una experiencia superior a un año, salvo en los casos debidamente justificados que autorice el titular de la dependencia o entidad.
- b) Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.
- c) Solicitud de capitales contables, salvo cuando se cuente con autorización expresa del titular del área solicitante.
- d) Contar con sucursales o representantes regionales o estatales, salvo que resulte necesario para proveer los bienes en los términos requeridos.
- e) Estar inscrito en los registros internos de proveedores o de calidad que hayan establecido para agilizar la evaluación de su propuesta.

Consideramos sumamente atinadas estas aclaraciones, ya que en muchos casos las bases de licitación solicitaban estos requisitos para limitar el número de participantes, afectando las posibilidades de más y mejores propuestas para el gobierno federal. Tal como puede observarse, dichos requisitos, más que generar las mejores condiciones de contratación, se convertían en formas de limitar la participación en las licitaciones públicas.

6. PRESENTACIÓN DE DECLARACIÓN DE INTEGRIDAD

Como resultado de las políticas de anticorrupción y transparencia promovidas por el actual gobierno federal, se incorporó en el artículo 30, fracción VII, la figura de la “Declaración de Integridad”, que es una manifestación unilateral del licitante en el sentido de que se abstendrá de adoptar conductas para que los servidores públicos de la dependencia o entidad convocante, induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

Esta medida, si bien interesante y loable, es de dudosa procedencia legal, ya que el considerar dicha declaración como requisito para que las propuestas sean solventes, y en consecuencia considerarlo como una causa de descalificación, no está previsto en la ley de la materia y en esencia no afecta la solvencia de las propuestas. Intere-

sante será ver los primeros casos en que esta declaración no se presente por los licitantes y las convocantes descalifiquen las propuestas de los mismos, y que seguramente serán motivo de inconformidades.

7. RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS DE BIENES Y SERVICIOS

Una de las cuestiones más discutidas, no sólo en México sino en diversos sistemas jurídicos de contratación pública del mundo, es la idoneidad de adjudicar los contratos a los postores de las propuestas más bajas, ya que se cuestiona si dicha situación garantiza en toda la extensión de la palabra, las mejores condiciones de contratación para el Estado.

El artículo 41 del Reglamento incorpora una medida muy interesante, en el sentido de que en la evaluación de las propuestas económicas se verificará que el precio de los bienes y servicios no resulte menor al costo que implicaría la producción de los mismos, por lo cual, si en alguna propuesta resulta mayor el costo que el precio, la dependencia o entidad podrá desecharla por insolvente. Para tal efecto, se describen ciertas metodologías en el artículo 23, fracción II, del Reglamento.

Esta disposición resulta sumamente interesante y seguramente en el transcurso de las licitaciones se verá su efecto práctico real.

8. SORTEO MANUAL EN CASO DE EMPATE

El Reglamento incorpora una solución para el caso de que dos o más proposiciones económicas sean idénticas. Ésta es el desempate en el precio mediante sorteo manual por insaculación que celebrará la convocante en el propio acto del fallo (Artículo 44).

9. DESCUENTO POR PAGO ANTICIPADO

Costumbre en algunas dependencias y entidades resultaba el “pronto pago” de los bienes y servicios, condicionado a una tasa de descuento sobre el importe adeudado. Si bien el reglamento autoriza esta situación, establece como condicionante el que se definan claramente los calendarios autorizados desde las bases de licitación, en los

cuales deberán indicarse el porcentaje de descuento por cada día de adelanto en el pago, evitando acciones que pudiesen ser materia de abuso por el gobierno federal (Artículo 61).

10. UNIFICACIÓN DE DISPOSICIONES

Una valiosa aportación de la publicación del Reglamento, es el dejar sin efecto múltiples disposiciones normativas que regulaban la contratación de bienes y servicios, ya que los principios contenidos en dichas disposiciones dispersas publicadas en varios oficios, circulares, lineamientos y acuerdos se incorporaron en el cuerpo del Reglamento (Artículo Tercero transitorio).

Ésta resultó ser otra medida adecuada y oportuna, ya que la multiplicidad de ordenamientos publicados en distintos tiempos, generaba incertidumbres sobre su aplicación y oscuridad en los procedimientos.

III. Comentarios a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

1. POLÍTICAS, BASES Y LINEAMIENTOS Y SU DIFUSIÓN

El reglamento señala de forma enunciativa las materias que pueden regular las políticas, bases y lineamientos en materias de obras públicas a que se refiere el artículo 1 de la Ley (Artículo 2). Entre ellas, se encuentran: los términos y formas para la aplicación de penas convencionales; los procedimientos para formalizar las prórrogas de los contratos y la definición de los requisitos necesarios para la formalización de los convenios a que se refiere el artículo 59 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

A diferencia del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el reglamento en comento *no* establece a Internet como una forma de difusión de los referidos criterios y lineamientos, situación que resulta mucho más delicada que la expuesta en el sentido de que Internet no es un medio confiable ni oficial, pues queda una laguna en el sentido de saber en dónde se pueden encontrar dichos lineamientos para ser conocidos por los particulares.

2. SOLICITUD DE INFORMACIÓN A LOS CONTRATISTAS, POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

De conformidad con el artículo 5 del Reglamento, la Contraloría puede solicitarle a los particulares datos e informes relacionados con actos relativos a obras y servicios, y ante la negativa de éstos, pueden resultar sancionados.

Favorable resultaría también que a las empresas contratistas se les diera vista sobre los informes de las auditorías realizadas por la Secodam, para manifestar lo que a sus respectivos intereses convenga, ya que en la mayoría de las ocasiones, las dependencias y entidades, en su calidad de comitentes aplican las observaciones de auditoría sin que el contratista tenga conocimiento de las mismas y haya podido manifestar lo conducente, lo que es claramente violatorio del principio de legalidad y la garantía de audiencia.

3. NORMAS TÉCNICAS

El reglamento enfatiza la necesidad de que aquellas dependencias y entidades que, por las características, complejidad y magnitud de las obras que realicen, cuenten o requieran de normas técnicas para aplicar en sus especificaciones generales de construcción, deberán exigir su cumplimiento (Artículo 9).

Esta disposición refleja una tendencia mundial a unificar normas técnicas y aplicarlas para proteger la vida, la seguridad, el medio ambiente, etcétera.

4. REGULACIÓN DE LOS COMITÉS DE OBRAS PÚBLICAS

El reglamento establece una serie de lineamientos sobre la integración, funcionamiento y obligaciones de los Comités de Obras Públicas (Artículos 12-17).

Al igual que nuestro comentario al Reglamento de Adquisiciones, reiteramos que publicar y difundir la forma de operación de estos comités resulta muy necesaria, inclusive para los particulares a los que, si bien no tienen intervención en los mismos, definitivamente deben conocer su existencia y funcionamiento.

5. PRESENTACIÓN DE FORMATOS ALTERNATIVOS

Una de las más absurdas causas de descalificación de una propuesta, resultaba ser la de no apegarse a determinado formato incluido en las bases de una licitación. Al respecto, el artículo 19 del Reglamento permite que el licitante presente formatos distintos a los incluidos en las bases de licitación, siempre y cuando éstos cumplan con cada uno de los elementos requeridos por las convocatorias.

Si bien esta disposición es sumamente atinada, la redacción de su equivalente en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (Artículo 30, fracción I), resulta más clara al señalar: “*La falta de presentación del formato no será motivo de descalificación*”.

6. REGISTRO PREVIO DE PARTICIPANTES, SU ALCANCE Y FINALIDAD

Otra situación que se presentaba comúnmente y era fuente de irregularidades era el “registro previo de participantes” como un requisito para participar en una licitación. En ese orden de ideas, el artículo 25 establece que el registro previo puede utilizarse únicamente “*para agilizar los procedimientos de contratación y ...en ningún caso será considerado como una preselección o precalificación de licitantes*”.

7. DOCUMENTOS QUE PUEDEN SOLICITAR LAS CONVOCANTES DURANTE LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

Los artículos 26 y 27 establecen algunos de los documentos que pueden solicitarles las convocatorias a las licitantes en la medida de las características, complejidad y magnitud de los trabajos. Tanto el artículo 26 como el 27, contienen dos apartados (A y B) que indican respectivamente los documentos que pueden solicitarse tratándose de licitaciones para la adjudicación de contratos de obra a precios unitarios y a precio alzado.

Importante resulta ser la definición de documentos para los contratos de obra, atendiendo a la forma en que se contraten (a precios unitarios o a precio alzado), ya que la escueta regulación de estos contratos en el derecho común mexicano, en muchas ocasiones ge-

nera interpretaciones variadas sobre esta figura, que fomentan la inseguridad jurídica.

8. RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS OFERTADOS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA

Al igual que en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, este reglamento contiene una disposición que señala literalmente (Artículo 37): *“Para la evaluación económica de las propuestas se deberá considerar, entre otros aspectos (...) II. Que los precios propuestos por el licitante sean aceptables, es decir, que sean acordes con las condiciones vigentes en el mercado internacional, nacional o de la zona o región en donde se ejecutarán los trabajos, individualmente o conformando la propuesta total”*.

Es común que se adjudique los contratos a licitantes que presenten propuestas fuera de mercado, pero que resultan ser las más bajas en una licitación. Este tipo de propuestas acarrearán en muchas ocasiones, diversa problemática durante la ejecución de los contratos.

La disposición en comento, si bien es discutible a la luz del artículo 134 constitucional y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, busca a nuestro entender, procurar las mejores condiciones de contratación del Estado y no sólo del mejor precio propuesto.

No obstante lo anterior, en materia de construcción, los parámetros de precios tienen que ver mucho con cuestiones relacionadas con la eficiencia de las empresas, su experiencia, la magnitud y desempeño de sus actividades, etc., con lo cual seguramente resultará muy discutida la aplicación de este principio en la práctica.

Además de lo expuesto, cabe señalar que el artículo 37 establece una serie de consideraciones que deben tomar en cuenta las convocantes al evaluar las propuestas, en el caso de propuestas a precios unitarios, y de propuestas a precio alzado.

9. NO ACEPTACIÓN DE LAS PROPUESTAS, POR NO PODER SER PAGADOS LOS IMPORTES OFERTADOS POR LAS CONVOCANTES

Absolutamente criticable resulta el párrafo final del artículo 43 del Reglamento que señala:

“Se considerará que los precios de las propuestas presentadas por los licitantes no son aceptables cuando se propongan importes que no puedan ser pagados por las dependencias y entidades”.

Lo anterior en virtud de que, el reglamento es definitivamente omiso en relación con los parámetros o criterios objetivos y reales que pueden considerarse por las convocantes para decidir que “*no pueden pagar los importes ofertados*”. A la fecha ya existen varias licitaciones que han sido declaradas desiertas bajo esta justificación, supuestamente válida. Consideramos que esta medida es poco transparente, y puede ser una fuente de irregularidades. Sin embargo, podría evitarse señalando en las licitaciones, cuáles serían los importes máximos que puede pagar la entidad, y no permitir que los licitantes inviertan su peculio en la preparación de propuestas que de antemano se sabría que no serán consideradas por las entidades o dependencias, o bien que bajo dicho supuesto, las convocantes declaren desiertas las licitaciones por causas ajenas a este supuesto.

10. DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

El Capítulo Tercero del reglamento contiene en forma detallada diversas cuestiones relacionadas con la regulación de: penas convencionales, garantías y modificaciones a los contratos de obra pública.

Sobre este último punto, destacamos el principio contenido en el artículo 74 del Reglamento que expresamente faculta al contratista para ejecutar cantidades o conceptos adicionales de obra, hasta el momento en que cuente con la autorización por escrito o en la bitácora por parte de la residencia de obra de ejecutar dichos trabajos, salvo que se trate de situaciones de emergencia. Asimismo, el artículo 76 faculta al contratista para que, una vez concluidos los trabajos o conceptos adicionales, haya sido formalizado o no el convenio, pueda elaborar las estimaciones y presentarlas a la residencia para su pago.

Estas regulaciones resultaban sumamente necesarias para poder definir los alcances y obligaciones tanto de la administración pública como de los contratistas, en los casos de variaciones a las obras.

Por su parte, el Título Cuarto contiene disposiciones relativas a: ejecución de los trabajos, las facultades y obligaciones de la residen-

cia de obra del comitente, la Bitácora, la forma de pago, los anticipos, la suspensión de obra, la terminación anticipada del contrato, la rescisión administrativa del contrato, la recepción de los trabajos, el finiquito y terminación del contrato.

Sumamente interesante resulta la regulación de la figura de la Bitácora en los artículos 93 a 97, que señalan claramente cuáles elementos debe tener la Bitácora, las reglas para su uso y los aspectos mínimos que deben asentarse en la misma, ya que si bien habrá que ver en la práctica cómo se concretan, definitivamente se evitará en principio la interpretación de su uso.

11. INCORPORACIÓN DE DISPOSICIONES RELATIVAS A CONCEPTOS DIVERSOS

En el reglamento se incluyeron regulaciones específicas en materia de: ajuste de costos, así como análisis, cálculo e integración de precios unitarios (Artículos 154 a 189), incorporación sumamente valiosa desde el punto de vista formal, ya que independientemente de que su contenido puede ser adecuado o no desde un punto de vista técnico, era tiempo de concentrar las disposiciones relativas a estas materias en un solo ordenamiento de acuerdo con los tiempos actuales. Basta recordar que muchos de estos temas estaban incluidos en las denominadas “*Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las Mismas*”, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en 1982, y que continuaron vigentes hasta la publicación de este reglamento, en cuyos artículos transitorios, se ordena dejar sin efecto a dichas “Reglas”.

Sin embargo, la emisión de los lineamientos y políticas a que se ha hecho referencia en el punto 1 de este apartado, podría generar nuevamente una gran variedad de disposiciones para aplicar en la materia, que podrían causar la misma multiplicidad de disposiciones que el Reglamento trató de purgar.

12. CONTRATOS A PRECIO ALZADO Y CONTRATOS MIXTOS

Los artículos 190 a 197 del Reglamento establecen ciertas disposiciones que reglamentan los contratos de obra a precio alzado, sobre

todo en lo relativo a la forma de división de los trabajos para efectos de medición y pago y otras circunstancias.

Al respecto cabe señalar que aún existe una gran falta de entendimiento e indebida comprensión de este tipo de contratos, sobre todo en lo relativo a la variación del alcance de los trabajos.

Por su parte, existe también un capítulo especial que hace una breve referencia a los contratos mixtos previstos en el artículo 45, fracción III, de la Ley en la materia, que los define como: *“aquellos que contienen una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra a precio alzado”*.

Sobre el particular cabe resaltar el principio de que en el contrato deben precisarse perfectamente cuáles trabajos serán a precio alzado y cuáles a precios unitarios para evitar confusiones.

13. UNIFICACIÓN DE DISPOSICIONES

El Reglamento deja sin efecto múltiples disposiciones normativas que regulaban la contratación y ejecución de los contratos de obras públicas y que se encontraban contenidas en disposiciones añejas de cuya vigencia en algunas ocasiones hasta se dudaba, en virtud de que fueron publicados hace muchos años (Artículos Tercero y Cuarto transitorios).

IV. Comentarios sobre dos figuras comunes a los reglamentos en comento: las inconformidades y las conciliaciones

Para el efecto de no repetir innecesariamente los comentarios a estas dos figuras, y que resultan los mismos para ambos reglamentos, lo haremos en el presente apartado.

1. REGULACIÓN DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DURANTE LA TRAMITACIÓN DE INCONFORMIDADES

De conformidad con el artículo 68, último párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y del artículo 86, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, cuando una persona se inconforme

contra algún acto que a su juicio viole las materias de la ley, y solicite la suspensión del procedimiento de contratación, deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar mediante fianza por el monto que fije la Contraloría. En este orden de ideas, los respectivos reglamentos (Artículo 73 de la Ley de Adquisiciones y 220 de la Ley de Obras Públicas) establecen que el monto de la fianza a que se refiere el artículo 68, último párrafo, de la Ley, no será menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, y cuando no sea posible conocer dicho monto, del presupuesto autorizado para llevar a cabo la adquisición, arrendamiento o servicio.

En la práctica, la determinación del monto de la fianza varía de caso en caso, tomando en cuenta el estado del procedimiento de contratación, el monto de la licitación, los daños y perjuicios que a su juicio considere la Contraloría, etcétera.

2. PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN

Los procedimientos de conciliación ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cada vez resultan más recurridos por los proveedores y contratistas para solucionar los conflictos derivados de los contratos con la administración pública federal.

Sin embargo, hasta la publicación del reglamento, se establecieron ciertos principios sobre este procedimiento, tales como: (i) la aclaración de que la presentación de la queja no suspende los efectos del contrato o los actos derivados del mismo, salvo acuerdo pactado entre las partes; (ii) algunas formalidades del escrito de inicio del procedimiento conciliatorio (denominado escrito de queja), conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; (iii) plazos determinados para la tramitación del procedimiento; (iv) algunos principios de las audiencias de conciliación (Artículos 74-83, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 221 a 229, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas).

Día con día, tanto los particulares como las dependencias y entidades, acuden a procedimientos conciliatorios, en los que si bien se busca una solución a los diversos problemas planteados, también

se encuentran con que el procedimiento conciliatorio no exime a los servidores públicos de la normatividad ni de las responsabilidades que su función acarrea, con lo cual las conciliaciones resultan en muchas ocasiones difíciles y hasta imposibles ante esta situación en la que la libre voluntad negociadora por parte de los servidores públicos no existe legalmente para resolver los temas.

V. Comentarios finales

Definitivamente la publicación de los reglamentos en comento, fue una acción muy atinada por parte de la SECODAM, sobre todo considerando que en la pasada administración se esperó, por parte de todos los sectores interesados, la publicación de los reglamentos correspondientes a la ley anterior (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

En discursos públicos, el titular del ramo ha explicado que la publicación de estos reglamentos tiene, entre otros motivos, el promover la transparencia y legalidad en los procedimientos de licitación. Paralelamente a las acciones legales, la SECODAM está generando documentos relacionados con la transparencia y la anticorrupción en estas áreas, y celebrando acuerdos con diversos grupos sociales, cámaras de industria, asociaciones civiles y otros denominados “acuerdos de transparencia” para promover, entre otras cosas, la conducta transparente y lícita en las compras de gobierno.

Si bien no existe sistema perfecto, el caminar hacia un sentido determinado con la intención de lograr buenos resultados, es mejor que la inamovilidad, razón por la cual, si bien debemos de estar sumamente atentos a los efectos prácticos de estos reglamentos en los próximos meses y evidenciar sus éxitos y fracasos, los mismos vienen a definir principios más claros que los existentes en el pasado.