

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Javier LOZANO ALARCÓN

La nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas recoge la experiencia que, durante años, se acumuló en cuanto a la contratación de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Plantea nuevas propuestas para fortalecer los aspectos presupuestales de la materia; para dotar de mayor transparencia a los procedimientos de licitación y contratación, y para propiciar una mejor administración de las obras, las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios, de la administración pública.

Es de destacarse que, en la elaboración del anteproyecto de la correspondiente iniciativa, se revisaron las características de las relaciones contractuales entre la administración pública federal y los contratistas y proveedores, en general, con el afán de dar un mayor equilibrio a las mismas.

Un aspecto de suma relevancia de la nueva ley, es el propósito de adecuar el marco normativo aplicable en estas materias a las condiciones de apertura comercial en las que México ha incursionado.

En lo particular, con este nuevo ordenamiento se conjuntan dos materias que habían sido reguladas de manera independiente. Con ello, entre otros objetivos, se busca simplificar el marco reglamentario constitucional, al tiempo que se pretende evitarán algunas interpretaciones o problemas de aplicación que habían surgido en la práctica, relativos a definir si ciertas operaciones deben considerarse como adquisiciones o como obra pública.

En la nueva ley, además de regularse las operaciones de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de obras públicas, también se incorporan los servicios de cualquier naturaleza, los que, como marca expresamente la Constitución, deben regirse igualmente por la norma general de la licitación pública. Anteriormente, sólo estaban comprendidos los servicios relacionados con bienes muebles, o bien, los

relacionados con la obra pública. De esta manera, se logrará mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Se prohíbe expresamente la creación de fideicomisos cuya finalidad subyacente sea la de evadir las disposiciones de la ley. Así, se cierra una puerta que podría permitir que, por medio de figuras jurídicas, a la vez de involucrar el uso de fondos federales, no tengan el carácter de entidad paraestatal, destinen dichos fondos a obras públicas o adquisiciones gubernamentales, sin licitación pública y así evadir las demás disposiciones de control y equilibrio de los contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y de obra pública.

Se precisa que los contratos de arrendamiento financiero estarán regulados por esta ley, con lo que, definitivamente, se incorpora tal figura dentro del principio constitucional de la licitación pública.

Por otra parte, se retoma la disposición relativa a que solamente estarán sujetas a las disposiciones de la ley las operaciones que lleven a cabo las entidades federativas con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que dichas entidades celebren con el Ejecutivo federal, en los que dará la participación que corresponda a los municipios interesados.

Como una medida que fortalecerá la seguridad jurídica y la difusión del marco aplicable en estas materias, se establece que todas las disposiciones de carácter administrativo para el adecuado cumplimiento de la ley, que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se recogió también una preocupación constante de la industria micro, pequeña y mediana, al preverse que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá expedir las disposiciones a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la administración pública federal, para promover la participación de tales sectores industriales en el sistema de compras gubernamentales.

Se introdujo la obligación para que las dependencias y entidades contraten el aseguramiento adecuado de los bienes con que cuenten. Con ello se busca que, una vez llevada a cabo la adquisición o ejecutada la obra, se tenga la certeza de que los recursos patrimoniales públicos estén debidamente protegidos contra cualquier siniestro que pudiere afectarlos. Se reconoce, así, la relevancia de tales recursos en la fase terminal de las operaciones de adquisiciones y obras públicas.

Se prevé, como regla general, que sean los tribunales federales los competentes para conocer de las controversias que se susciten con

motivo de la interpretación o cumplimiento de la ley o de los contratos celebrados con base en ella.

Asimismo, y de conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados, se reconoce que podrán seguirse procedimientos alternos para la solución de controversias. Esta disposición implica, en términos de la ley mencionada, que en estos casos se otorgará a los mexicanos el mismo trato que a los extranjeros conforme a la reciprocidad internacional; que se deberá asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas y que se garantizará la imparcialidad en la composición de los órganos de decisión.

También se introdujo la posibilidad de que las dependencias y entidades pacten cláusula arbitral para la solución de controversias, siempre que las materias sobre las que éstas puedan versar hayan sido determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien para estos efectos escuchará la opinión de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial. De esta forma, se abre la posibilidad de pactar cláusula arbitral para lograr mayor celeridad y economía en la solución de controversias, pero de una manera controlada, acorde con la importancia de los intereses que están sujetos a discusión. Y más aún al considerar que se trata de asuntos del orden público.

En concordancia con este concepto de orden público, se establece expresamente que los actos, contratos y convenios que se realicen en contravención a lo dispuesto por el mismo ordenamiento, serán nulos de pleno derecho.

Se reitera que las adquisiciones, arrendamientos, servicios y la obra pública, estarán sujetos a un marco general que las orientará y les dará congruencia con las metas, objetivos y fines del desarrollo nacional. Así, se establece que deberán observarse los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; los de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales; y, los objetivos, metas y previsiones de recursos de los respectivos presupuestos anuales de egresos.

Recogiendo una inquietud de la sociedad en general, se establece que las dependencias y entidades estarán obligadas a prever los efectos que, sobre el medio ambiente pueda causar la ejecución de la obra respectiva, por lo que, consecuentemente, los proyectos deberán incluir las obras correlativas para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse.

De particular importancia, en cuanto a la planeación en materia de compras al gobierno, en favor de la industria nacional, los programas

anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y de obra pública, deberán ser puestos a disposición de los interesados a más tardar el 31 de marzo de cada año. Debe destacarse, sin embargo, que el programa podrá ser modificado, sin que por ello se incurra en responsabilidad.

Se precisaron las facultades de los comités de adquisiciones de las dependencias y entidades, y se confirió rango de ley a la función de dictaminar sobre la procedencia de llevar a cabo adquisiciones mediante procedimientos de excepción a la licitación pública.

Se mantiene la figura de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, dado que han resultado un adecuado canal de comunicación entre la administración pública y la industria proveedora de bienes y servicios. En este sentido, se eliminaron ciertas limitaciones que habían impedido su constitución de manera más regular, principalmente el hecho de su instalación dependía del volumen e importancia de las adquisiciones de procedencia extranjera.

En apego a los fines del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley, en su artículo 28, establece como procedimiento fundamental para la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, el de la licitación pública por convocatoria pública, previendo alternativamente, para casos de excepción debidamente justificados, el uso de un procedimiento denominado invitación restringida, el cual puede ejercerse mediante la invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, o bien, a través de adjudicación directa.

Con objeto de evitar prácticas irregulares, en las que en ocasiones se convoca y adjudican contratos sin contar con el correspondiente presupuesto, lo que causa innumerables problemas tanto a proveedores y contratistas como a la administración pública —dado que al no tener presupuesto disponible una dependencia o entidad tendría que declarar desierta la licitación, o bien, caer en incumplimiento de pago—, el artículo 29 prevé que únicamente se podrán convocar, adjudicar y llevar a cabo las operaciones materia de ley, cuando las dependencias o entidades cuenten con saldo disponible en la partida correspondiente de su presupuesto aprobado.

Con el propósito de distinguir y precisar si las licitaciones públicas serán de carácter nacional o internacional, el artículo 31 —además de definir ambos conceptos— establece que únicamente se podrán llevar a cabo licitaciones internacionales cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en tratados; cuando, previa investigación que se realice, no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales; cuan-

do, en términos de precio, sea lo más conveniente para la administración pública federal; o bien, cuando sea obligatorio en relación con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval. Estas disposiciones son congruentes con la reciprocidad que caracteriza la celebración de tratados internacionales, sin perjuicio de que, en sí mismas, resultan del mayor interés par la industria nacional.

En este contexto, el propio artículo 31 establece que podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando no se tenga celebrado un tratado con su país de origen, o bien, cuando dicho país no conceda un trato recíproco a proveedores y contratistas o a bienes y servicios mexicanos.

Asimismo, se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional, en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados, con lo que se busca garantizar, en la práctica, el aprovechamiento de los beneficios derivados de la negociación de los tratados en favor de nuestra industria.

Con objeto de obtener una mejor difusión y facilitar la integración en un mismo medio de todas las convocatorias para licitación pública, el artículo 32 de la ley establece que las mismas se publicarán, simultáneamente, en sección especializada del *Diario Oficial de la Federación*, así como en un diario de circulación nacional y en otro de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra. También se prevé que, a partir del 1o. de enero de 1995, las publicaciones únicamente se harán en sección especializada del *Diario Oficial de la Federación* y en un diario de la entidad federativa correspondiente. Con esto, se busca una más amplia y sistemática difusión de las convocatorias, ya que, al contenerse en un mismo diario, se facilita a los interesados su conocimiento, lo que seguramente propiciará una mayor participación de proveedores y contratistas, y dará mayor publicidad a los actos respectivos.

En cuanto a los requisitos que, como mínimo, deberán contener las bases de licitación, se prevé que, con objeto de propiciar un trato igualitario y equitativo, los requisitos y condiciones que se establezcan en las bases de licitación deberán ser los mismos para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; plazos para la ejecución de los trabajos; normalización; forma y plazo de pago; penas convencionales; anticipos y garantías. Expresamente se prevé la prohibición de utilizar mecanismos de puntos o

porcentajes, con lo que se logrará evitar que pudieran manejarse con parcialidad los requisitos para lograr la adjudicación de los concursos.

Se señala que el plazo que debe mediar entre la fecha de publicación de la convocatoria y el del acto de presentación y apertura de proposiciones, no sea inferior a 40 días naturales, lo que, además de equiparar dicho plazo con el estipulado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, permite a los proveedores y contratistas contar con el tiempo suficiente para la preparación y presentación de sus ofertas. Para casos excepcionales y debidamente justificados por razones de urgencia, se prevé la reducción del mencionado plazo, el cual no podrá ser inferior a 10 días naturales; en el caso de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción deberá ser aprobada por el comité de adquisiciones respectivo. Y ello siempre que no tenga por finalidad el evitar la participación de proveedores y contratistas en beneficio de otros.

Para licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se establece un plazo, cuando menos, 15 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, medida que tiende a agilizar el procedimiento en operaciones menores que no ofrezcan mayor complejidad.

A fin de permitir los ajustes necesarios y justificados en el transcurso del proceso, el artículo 35 plantea la posibilidad de que las dependencias y entidades modifiquen los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria y bases de licitación, siempre que tampoco se tenga por objeto limitar el número de participantes. Para efectos de la convocatoria, las modificaciones se deben hacer del conocimiento de los interesados, a través de los mismos medios utilizados para su publicación; tratándose de las bases, el aviso de modificaciones deberá publicarse en la sección especializada del *Diario Oficial de la Federación*, a fin de que los interesados concurren a conocer las modificaciones respectivas. Cuando las modificaciones deriven de la junta de aclaraciones, se podrá sustituir la publicación del aviso, entregando copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hubieren adquirido las bases. Con ello, se asegura que todos los interesados conozcan oportunamente las modificaciones a la convocatoria y bases de la licitación, propiciando, por tanto, mayor transparencia y equidad en el trato a los participantes y evitando prácticas irregulares que puedan favorecer a alguien en particular.

Para reforzar lo anterior, en ningún caso las modificaciones permitidas podrán consistir en la sustitución o variación de los bienes, obras o servicios convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos.

Dado que se trata de información de carácter público, y con objeto de hacer más transparentes las operaciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, el artículo 37 establece que las mismas deberán publicar en la sección especializada del *Diario Oficial de la Federación*, a la que se ha hecho referencia, la identidad del ganador de cada licitación pública.

Para garantizar debidamente los intereses del Estado, se prevé en el artículo 38, que los participantes en las licitaciones establecerán las garantías correspondientes a la seriedad de sus proposiciones; a los anticipos que reciban y al cumplimiento de los contratos respectivos. Los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades, en su caso, fijarán, mediante normas y políticas internas, las bases, formas y porcentajes a que deban sujetarse las garantías constituidas a su favor.

Este mismo artículo dispone que las dependencias y entidades podrán acordar excepciones a la presentación de la garantía del cumplimiento de contrato, cuando éste se celebre con campesinos o grupos urbanos marginados, o bien, en los casos de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, o adjudicación directa, cuando el importe de la operación no exceda de los montos máximos o umbrales que establezcan los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal.

A fin de salvaguardar los intereses de la administración pública federal, y al mismo tiempo evitarle perjuicios, en el caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista, el artículo 40 faculta a las dependencias y entidades para determinar la rescisión administrativa de los contratos correspondientes. Igualmente, se faculta a las dependencias y entidades para dar por terminados anticipadamente los contratos, cuando concurren razones de interés general.

Con objeto de evitar prácticas irregulares, así como los daños y perjuicios que el incumplimiento de proveedores y contratistas puede causar a las dependencias y entidades, el artículo 41, que complementa lo dispuesto por el 40, establece qué personas físicas o morales, por razón de sus antecedentes, estarán impedidas para presentar propuestas o celebrar contratos con dependencias y entidades. La duración de este impedimento estará determinada por las circunstancias que concurren en cada caso, conforme a los procedimientos establecidos en el capítulo de infracciones y sanciones de la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

El artículo 42 preserva la facultad del Ejecutivo federal para autorizar la contratación directa de las operaciones materia de la ley, cuando se

realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o bien, sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación y garantizar su seguridad interior.

Se establece en el artículo 43 que, en igualdad de condiciones, las dependencias y entidades deberán optar por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de los bienes y servicios de procedencia nacional y los propios de la región, siempre que esto no contravenga lo dispuesto en tratados comerciales. Lo anterior, con objeto de incentivar y apoyar a la industria nacional.

Para evitar prácticas de corrupción y favorecer en detrimento de la administración pública federal a los proveedores, se establece en el artículo 44 que las dependencias y entidades no podrán financiar la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, cuando éstos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias dependencias o entidades. Lo anterior, con excepción de aquellos casos autorizados previa y específicamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, y siempre que se trate de proyectos de infraestructura. Quedan a salvo los anticipos, los que se otorgarán conforme a lo dispuesto por la propia Ley.

Para dar mayor transparencia y confiabilidad al fallo de la licitación, el artículo 36 de la Ley establece que la entrega de las proposiciones deberá hacerse por escrito a través de dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica. En este sentido, se dispone que las licitaciones públicas se llevarán a cabo en dos etapas, separando la evaluación técnica de la económica. Con ello, se facilitará y hará más transparente la toma de decisiones, ya que, en la primera etapa, se evaluarán las propuestas técnicas y, exclusivamente, pasarán a la segunda aquellas que hubiesen obtenido un fallo técnico favorable por haber cumplido con la totalidad de los requisitos establecidos.

En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas y se adjudicará el contrato a quien hubiere reunido las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas y garantice el cumplimiento de las obligaciones respectivas, en el entendido de que el contrato se adjudicará a la propuesta solvente cuyo precio haya sido el más bajo.

Este criterio permite establecer, con claridad, en qué momento el precio de una propuesta es decisivo, ya que este elemento no puede ser determinante por sí solo, si antes no se ha verificado la viabilidad técnica de la proposición.

Con el propósito de optimizar los recursos y el logro de un suministro oportuno de los bienes y servicios que requieran las dependencias y

entidades, se introduce en el artículo 48 la posibilidad de celebrar contratos abiertos, los cuales, en principio, no deberán exceder el ejercicio presupuestal correspondiente a aquel en que se finquen. Como una medida de transparencia y para evitar incertidumbre y posibles incumplimientos por falta de precisión de los derechos y obligaciones contenidos en este tipo de contratos, se establece que las dependencias y entidades deberán establecer la cantidad mínima y máxima de los bienes por adquirir o arrendar, o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse en un mismo ejercicio fiscal.

A fin de evitar que, en detrimento tanto de proveedores como de la administración pública federal, se prolongue indefinidamente la formalización de los contratos, en general, el artículo 50 dispone que los mismos deberán suscribirse en un término no mayor de 20 días naturales a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente. En este sentido, y con objeto de que se cumpla cabalmente esta disposición, se establece que si el contrato no es suscrito por el proveedor dentro del plazo referido, éste perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado, quedando la dependencia o entidad en libertad de adjudicar el contrato al participante que hubiere presentado la segunda proposición solvente más baja, y así sucesivamente, siempre que la diferencia en precio, con respecto a la postura originalmente ganadora, no sea superior al diez por ciento.

Igualmente, si la causa de que no se formalice el contrato es imputable a la dependencia o entidad, se establece que el proveedor no estará obligado a suministrar los bienes o prestar el servicio y tendrá derecho, si opta por ello, a que se le reembolsen los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate. Si, en este caso, el proveedor opta por suministrar los bienes o prestar el servicio, se prorrogará la fecha de cumplimiento de las obligaciones en igual plazo al atraso en que hubiere incurrido la dependencia o entidad.

Con el propósito de obtener las mejores condiciones para el Estado y tener una mayor certeza de las obligaciones contraídas, se establece en el artículo 51 que en las operaciones reguladas por la ley, se deberá pactar, preferentemente, la condición de precio fijo y, sólo en casos justificados se podrán estipular en el contrato decrementos o incrementos a los precios, conforme a la fórmula determinada por la convocante y siempre que estos ajustes hubieran estado considerados en las bases de licitación. También se dispone que para los bienes o servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados.

Para evitar prácticas irregulares en perjuicio de los proveedores, se señala en el artículo 52 de la ley que el pago de las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades se hará a más tardar a los 20 días naturales siguientes a la fecha en que se haga exigible la obligación y que, en caso de incumplimiento, la dependencia o entidad deberá pagar gastos financieros, sin perjuicio de la sanción que le corresponda al servidor público responsable. Para garantizar debidamente los intereses de la administración pública federal, se dispone que dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días calendario, desde el momento en que se venció el plazo hasta la fecha en que se cumpla la obligación.

En reciprocidad con esta medida, conforme al artículo 54, las dependencias y entidades podrán establecer penas convencionales a cargo de los proveedores, por atraso en el cumplimiento de los contratos, e inclusive, el pago de intereses respecto a los anticipos que les hubieren entregado, en caso de la no entrega de los bienes o la no prestación de los servicios. Igualmente, los proveedores quedarán obligados a responder de los defectos o vicios ocultos de los bienes o de la calidad de los servicios, así como de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme al contrato, siendo aplicable supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal.

Otra importante previsión de la ley es la referente a la obligación de los proveedores de cubrir las cuotas compensatorias a que, de acuerdo a la ley de la materia, pudiere estar sujeta la importación de bienes objeto de un contrato, no procediendo en estos casos ni incremento a los precios pactados ni cualquier otra modificación al contrato. De esta manera, se pretende que las condiciones de igualdad de los proveedores extranjeros con respecto a los nacionales, sea válida aun durante la vigencia de los contratos, además de que se protegen los intereses de la administración pública contra contingencias derivadas de prácticas desleales de comercio.

Con objeto de evitar gastos innecesarios y simplificar las operaciones respectivas, el artículo 53 prevé que, bajo su responsabilidad y por razones fundadas, las dependencias y entidades podrán acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, siempre que éstas se den dentro de los seis meses posteriores a su firma; se cuente con presupuesto aprobado y disponible; el monto total de las modificaciones no rebase el quince por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente, y el precio de los bienes sea igual al pactado originalmente.

En la ley se contempla que los contratos de obra pública puedan ser de dos tipos: sobre la base de precios unitarios, o bien, a precio alzado. Con ello, se retoman dos figuras ampliamente utilizadas y conocidas tanto por las dependencias y entidades como por los contratistas, y que se ajustan adecuadamente a las necesidades de control presupuestal. Es importante señalar que, para lograr el dinamismo que impone cada obra en particular, se prevé en la ley que las dependencias y entidades puedan pactar las modalidades de contratación necesarias, las que en todo caso deberán garantizar las mejores condiciones para el Estado.

Se establecen en ley los requisitos o elementos mínimos que deberán contener los contratos de obras públicas y se eliminan los modelos existentes, que en muchos casos ya resultan obsoletos. Bajo este esquema, se pretende que exista mayor libertad para contratar obras públicas, atendiendo a sus características particulares pero sin apartarse del cumplimiento de la ley.

Por la importancia que tiene el iniciar en tiempo los trabajos de la obra pública de que se trate, el artículo 62 señala que, en el caso de que la dependencia o entidad no firmare el contrato dentro de los treinta días naturales siguientes al de la adjudicación, el contratista podrá optar por no ejecutar la obra, liberándose la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición y debiendo cubrirse los gastos no recuperables.

Con el propósito de alentar la competitividad y el desarrollo de las empresas involucradas en la construcción, se permite ahora que, a través de una participación conjunta, éstas puedan asociarse, sin que necesariamente deba constituirse una nueva persona moral, para presentar propuestas en licitaciones públicas, precisando que, en el contrato respectivo, deberá constar la obligación que cada una de ellas asuma ante la contratante.

Como un elemento importante para lograr el adecuado uso de recursos públicos, se establece en el artículo 63 una regulación precisa, a nivel ley, del otorgamiento de anticipos, los que deberán ser considerados por los contratistas en la determinación del costo financiero de los trabajos. El mismo numeral señala los casos de prohibición de otorgamiento de anticipos y la forma de reintegrarlos de darse la rescisión del contrato.

El artículo 65 prevé que cuando la dependencia o entidad no ponga a disposición del contratista oportunamente el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo la obra, se prorrogará en igual plazo la fecha originalmente pactada de terminación de los trabajos.

Por otra parte, es de reconocer que, a partir de la adjudicación de los contratos y durante la ejecución de las obras, subsisten causas que inciden en la realización de los trabajos. Por ello, en los artículos 66 y 67 se incorporan disposiciones que señalan de manera más precisa el cumplimiento oportuno de los pagos por estimaciones de trabajos realizados, así como el reconocimiento de los ajustes de costos a los insumos para la construcción por parte de las dependencias y entidades, lo que deberá pactarse en los contratos respectivos.

En particular, por lo que hace a las estimaciones, se precisa que su pago deberá realizarse dentro de los 30 días naturales siguientes a su presentación por parte del contratista.

Por lo que toca a los ajustes de costos, el artículo 68 prevé, de manera general, que la forma de calcularlos será con base en los relativos o índices que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, alternativamente, señala los casos en que se podrán investigar los costos conforme a los lineamientos que emita dicha dependencia. Dicho ajuste de costos deberá cubrirse, a más tardar, dentro de los 30 días naturales a partir de que la dependencia o entidad resuelva el aumento o reducción correspondiente.

Para mantener el equilibrio en la relación contractual, el artículo 69 establece que en caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajuste de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación, en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Por contra, igual situación se prevé en el caso de que el contratista hubiere recibido pagos en exceso por parte de la dependencia o entidad.

El artículo 70 de la ley dispone que, a fin de propiciar un mejor control en los recursos destinados a la ejecución de las obras, las modificaciones a estos contratos en un porcentaje mayor al 25% de su monto o plazo original, deberán ser autorizadas por el titular de la dependencia o entidad, o por el oficial mayor o su equivalente en las entidades, y se informará lo conducente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

Asimismo, en virtud de la importancia que representa el mantener y conservar nuestro patrimonio cultural, el propio artículo prevé que, tratándose de trabajos de tal naturaleza, se permita modificar el monto o plazo de los contratos originalmente celebrados, sin sujetarse a los porcentajes aplicables a los convenios adicionales, siempre que se trate

de los inmuebles a que se refiere el artículo 5° de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En cuanto a la obligación de los contratistas de responder por los defectos o vicios ocultos en los trabajos realizados, el artículo 75 brinda ahora la opción, respecto del monto total ejercido de la obra, de constituir fianza por un 10%; presentar una carta de crédito por un 5%; o bien, aportar recursos líquidos en fideicomiso por un 5%.

En relación con las obras por administración directa, el artículo 77 precisa que solamente podrán realizarlas aquellas dependencias y entidades que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para ello. Lo anterior, con el propósito de limitar el uso indiscriminado de esta forma de ejecución de obras, que en ocasiones ha dado pauta para eludir las licitaciones públicas. Por ello, se prohíbe que participen terceros como contratistas, independientemente de la modalidad que adopten.

En otro orden de ideas, se integró en un solo capítulo la totalidad de las causas de excepción a la licitación pública, tanto en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como de obra pública. Para ello, se revisaron los supuestos existentes, y se introdujeron otros que la práctica de las compras gubernamentales así lo ha exigido.

Además, se estableció en un solo artículo, de manera integral, el procedimiento que habrán de observar las dependencias y entidades para los casos de excepción a la licitación pública. Entre otros aspectos, se precisa que, en materia de obras públicas, el informe sobre este tipo de operaciones, de manera indelegable, habrá de rendirlo el correspondiente titular, con lo que se reconoce que, por la importancia de estas operaciones, las mismas deben ser del conocimiento del más alto nivel jerárquico de cada dependencia o entidad.

Una medida que conviene destacar de la ley, se refiere a que los informes en materia de excepciones a la licitación pública, se presentarían por periodos mensuales y no para cada operación, como anteriormente ocurría, lo que evitará la expedición de una gran cantidad de oficios por este motivo.

De manera particular, por lo que se refiere a las causas de excepción a la licitación, podemos mencionar la incorporación de aquellos casos en que pudiera afectarse el interés público, o bien, comprometerse información de naturaleza confidencial para el gobierno federal. Esta causal adquiere particular relevancia cuando se está ante un importante proceso de apertura comercial por el que podrán participar, en el sistema de compras gubernamentales, personas de las más diversas nacionalidades.

Con el propósito de evitar posibles irregularidades en las rescisiones de los contratos, se establece que las dependencias y entidades, en caso de rescisión, únicamente puedan adjudicar directamente el contrato respectivo, a quien haya presentado la siguiente oferta satisfactoria para ellas, cuando el incumplimiento sea imputable a los proveedores o contratistas.

Para contratos de montos menores, se prevé que, conforme a los límites o umbrales establecidos en el presupuesto de egresos de la Federación o, en su caso, del gobierno del Distrito Federal, las dependencias y entidades podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, sin licitación pública, siempre que el total de estas operaciones no exceda del 20 por ciento de su volumen anual autorizado para cada una de estas materias. Con ello, se pretende evitar que las dependencias y entidades fraccionen contratos para quedar comprendidos en tal supuesto de excepción. Lo anterior, en el entendido de que tal porcentaje no será aplicable para las operaciones que se adjudiquen a través de un procedimiento de invitación restringida con base en el artículo 82 de la ley.

En cuanto a la información y verificación, se otorgan facultades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, para que, de manera coordinada y sistemática, establezcan, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la forma en que las dependencias y entidades deberán informarles de los actos y contratos que celebran en las materias objeto de la ley.

Asimismo, las contratantes conservarán, por un lapso de cinco años, la documentación comprobatoria correspondiente, ya que en cualquier tiempo las dependencias coordinadoras de sector y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, podrán verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley. Incluso estas dos últimas dependencias podrán realizar visitas e inspecciones y solicitar, aun de los propios proveedores y contratistas, los datos e informes de los actos de que se trate.

Se prevé la imposición de multas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, inclusive a proveedores y contratistas, cuando así sea propuesto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pudiendo declararse también la suspensión del suministro, de la prestación del servicio o de la ejecución de la obra. Los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de la ley estarán sujetos a las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con el fin de evitar los daños que causan a la administración pública federal los proveedores y contratistas incumplidos, el artículo 88 de la ley establece que en casos que se consideren especialmente graves, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los sancionará impidiéndoles presentar propuestas y celebrar contratos en las materias que rige la Ley, durante un plazo no menor a seis meses ni mayor a dos años.

Por otra parte, la ley contiene las reglas a que se sujetará el procedimiento de aplicación de sanciones, así como el monto de las mismas, siendo aplicables dichas sanciones en los casos de rescisiones administrativas realizadas por causas imputables a proveedores y contratistas.

Con objeto de no caer en una indiscriminada e injusta aplicación de las sanciones, se prevé en el artículo 91 que éstas no se impondrán cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiere dejado de cumplir.

Igualmente, se establece que las responsabilidades a que se refiere la ley serán independientes de las que puedan derivar de los mismos hechos en el orden civil o penal.

Se reconoce el derecho de todo interesado para inconformarse, por escrito, de aquellos actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la ley. Dicha inconformidad deberá ser presentada ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que ocurra el acto, o el inconforme tenga conocimiento del mismo. Para facilitar y simplificar el desahogo de irregularidades que, a juicio de los interesados, se hubieren cometido durante el procedimiento de licitación, prevé el artículo 95 de la ley que los mismos, sin perjuicio de la presentación de la inconformidad respectiva, podrán manifestar al órgano interno de control de la convocante dichas irregularidades, a fin de que éstas sean corregidas.

Como una forma más de detectar las irregularidades cometidas en los procedimientos de licitación, cuando se pretende la inconformidad por parte de los interesados, se establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá iniciar, de oficio, las investigaciones correspondientes.

Se prevé también en el artículo 96 que, durante la investigación, podrá determinarse la suspensión del proceso de adjudicación en aquellos casos en que se advierta que pudieran existir actos contrarios a la ley, y siempre que con la suspensión no se cause perjuicio al interés público, o bien, si de continuarse el procedimiento pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.

Con objeto de dar certeza de los alcances de la resolución que pueda recaer a una inconformidad, se señala en el artículo 97, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda a los servidores públicos responsables, que la resolución que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá consistir en: la nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la ley; la nulidad total del procedimiento y, en su caso, la declaración de improcedencia de la inconformidad.

Para evitar que quienes presenten inconformidades lo hagan basados en hechos falsos, con los consecuentes daños que esto puede causar a la administración pública federal, se establece que el inconforme manifestará, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto impugnado, así como que deberá acompañar a su inconformidad la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada provocará el desechamiento de la inconformidad presentada.

Finalmente, se regula el recurso administrativo de revocación como instrumento complementario de los medios de defensa y garantía del interés jurídico, en contra de las resoluciones que dicten las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, con motivo de la aplicación de la ley.

Así, como todo lo anterior, la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas busca conciliar, armónicamente, diversos objetivos técnicos y prácticos, además de que, por su estructura y tiempo de nacimiento, se inserta en el marco de la modernización del régimen jurídico de nuestro país, como parte esencial de la redefinición del papel del Estado mexicano derivada de la reforma del mismo, emprendida por el presidente Salinas de Gortari.