



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

"EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LAS
DISPOSICIONES RELATIVAS A LA
ADJUDICACIÓN DIRECTA CONTENIDAS EN LA
LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO"

JOSÉ REYNOSO NUÑEZ

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 36207 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Octubre de 1993.

- 1 Administración Pública
- 2 Gastos públicos
- 3 Adjudicación de contratos



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA

**"EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LAS
DISPOSICIONES RELATIVAS A LA
ADJUDICACIÓN DIRECTA CONTENIDAS EN LA
LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO"**

JOSÉ REYNOSO NUÑEZ

Tesis presentada para optar por el Título de **Licenciado en
Derecho** con Reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Octubre de 1998.

CLASIF: _____
ADQUIS: 47190
FECHA: 20/07/02
DONATIVO DE _____
\$ _____





UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SR. JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ
Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ADJUDICACIÓN DIRECTA CONTENIDAS EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN


LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Zapopan, Jalisco a 13 de octubre de 1998

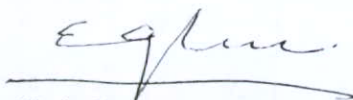
Lic. Alberto Alarcón Menchaca.
Director de la Escuela de Derecho de la
Universidad Panamericana.

P R E S E N T E.

Por este medio hago constar que el Sr. José Reynoso Núñez concluyó la elaboración de su tesis denominada: "Exposición y análisis de las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco".

Atentamente

Guadalajara, Jalisco a 28 de septiembre de 1998.



Lic. Efraín González Luna Morfín

Asesor de Tesis

A mis padres por su invaluable apoyo.

*Un agradecimiento muy especial
a mi tía Teresa Núñez y a mi tío Alvaro Reynoso.*

ÍNDICE

	Página
Índice	4
Introducción	8
Capítulo I Consideraciones Generales	10
1.1. Planteamiento general	10
1.2. Disposiciones Constitucionales relativas a las Adquisiciones.	10
1.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10
1.2.2. Constitución Política del Estado de Jalisco.	13
1.3. Concepto de Adjudicación Directa.	14
1.3.1. Definición Gramatical.	14
1.3.2. Concepto Doctrinal.	15
Capítulo II La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.	18
2.1. Planteamiento general.	18
2.2. Antecedentes de la ley en el Estado de Jalisco	18
2.2.1. Decreto del Ejecutivo que crea un almacén general proveedor y depósito de los establecimientos públicos de Guadalajara y fija la planta de empleados respectiva así como los sueldos que éstos han de percibir.	19
2.2.2. Reglamento de Proveduría de Establecimientos públicos.	20
2.2.3. Reforma del Reglamento de Proveduría de Establecimientos Públicos.	21
2.2.4. Acuerdo que crea la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.	21
2.2.5. Acuerdo que reforma y reglamenta la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones.	23
2.2.6. Acuerdo que reforma el funcionamiento de la Comisión de Adquisiciones.	25

2.2.7. Dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, relativo a la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.	26
2.2.8. Diario de Debates de la sesión del Congreso del Estado de Jalisco del día 1 de febrero de 1995.	32
2.3. Ámbito de aplicación de la ley.	35
2.3.1. Ámbito de aplicación espacial.	35
2.3.2. Ámbito de aplicación temporal.	35
2.3.3. Ámbito de aplicación material.	35
2.3.4. Ámbito de aplicación personal.	37
2.4. Formas de adjudicación previstas en la ley.	37
2.4.1. La licitación pública.	38
2.4.2. El Concurso.	39
2.4.3. La invitación a cuando menos tres proveedores.	39
2.4.4. La adjudicación directa.	40
2.5. Conclusiones.	40
Capítulo III La Adjudicación Directa en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.	41
3.1. Planteamiento general.	41
3.2. Análisis del enunciado del artículo 13.	42
3.2.1. Definición de adquisición.	42
A. Compraventa.	44
B. Permuta	44
C. Donación.	44
3.2.2. Definición de arrendamiento.	44
3.2.3. Definición de contratación de servicios.	45
3.3. Análisis de las fracciones del artículo 13.	45
3.3.1. Análisis de la fracción I.	45
3.3.2. Análisis de la fracción II.	46
3.3.3. Análisis de la fracción III.	47

3.3.4. Análisis de la fracción IV.	48
3.3.5. Análisis de la fracción V.	48
3.4. Conclusiones del análisis de las fracciones.	49
3.5. Restricciones a la adjudicación directa.	53
3.5.1. Fraccionamiento de adquisiciones con el propósito de simulación.	53
3.5.2. Abstención de celebración de contratos sin saldo disponible.	53
3.5.3. Preferencia a empresas del estado.	53
3.5.4. Impedimento a la celebración de contratos por parentesco o relación de negocios.	55
3.5.5. Preferencia a empresas del estado.	55
3.6. Autoridades que intervienen en el procedimiento de adjudicación directa.	56
3.6.1. Disposiciones relativas.	56
3.6.2. Forma de intervención de las autoridades en la adjudicación directa.	59
3.6.3. Participación de la Comisión de Adquisiciones en la adjudicación directa.	61
3.6.4. Objeciones a la participación de la Comisión de adquisiciones en el procedimiento de adjudicación directa.	66
Capítulo IV. Excepciones al contenido del artículo 13 de la Ley.	68
4.1. Planteamiento general.	68
4.2. Análisis del artículo 48 en relación con el artículo 45.	68
4.3. Excepción prevista en el artículo 16.	71
Capítulo V Comparación entre las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco y la Ley Federal de Adquisiciones y Obras Públicas.	74
Capítulo VI Exposición y Análisis de una Adjudicación Directa.	81
6.1. Planteamiento general.	81
6.2. Antecedentes.	81
6.3. Razonamientos que objetan la legalidad de la adjudicación directa.	84

6.4. Objeciones a la afirmación de que el contrato debió realizarse mediante licitación pública.	89
6.5. Contestación a las objeciones.	89
6.6. Exposición de Motivos de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.	91
6.7. Ausencia de saldo disponible en el presupuesto.	92
6.8. Conclusiones.	93
Conclusiones	95
Bibliografía y Fuentes	98

INTRODUCCIÓN

SUMARIO: 1. Planteamiento general. 2. Fuentes a consultar. 3. Contenido.

1. Planteamiento general.

El artículo 8 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco establece: "Salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la Secretaría mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- I. Por licitación pública;
- II. Por concurso;
- III. Por invitación a cuando menos tres proveedores; y
- IV. Por adjudicación directa."

El estudio del contenido de la fracción IV del artículo transcrito es el objeto de la realización del presente trabajo: Exposición y análisis de las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Con la intención de precisar el alcance de esta investigación, debe decirse que únicamente se expondrán y analizarán las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la ley ya mencionada.

No se plantea como objetivo en el presente trabajo el análisis a la luz de la doctrina de la institución "adjudicación directa", si bien se consultará la doctrina que trata el tema con el único fin de precisar el concepto de adjudicación directa previsto en la ley, no se realizará una recopilación de las opiniones que sobre el tema de la adjudicación directa se han dado.

La justificación de la realización del presente trabajo se encuentra en la importancia que tiene la correcta interpretación de las disposiciones relativas a la adjudicación directa considerada como una excepción a los procedimientos de licitación pública, concurso e invitación a cuando menos tres proveedores, y entendida la justificación de dicha excepción como un medio de cumplimiento oportuno de la función administrativa y no como una autorización discrecional que contravenga la regla general.

2. Fuentes a consultar.

Para la realización del presente trabajo se consultará desde luego, la propia Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, su Reglamento, el diario de debates y la exposición de motivos de la ley, la Ley Federal de Adquisiciones y Obras Públicas y la doctrina relativa al tema pero sólo con el propósito señalado ya en este apartado introductorio.

3. Contenido.

El desarrollo del presente trabajo se dividirá en seis capítulos. En el primer capítulo se realizarán consideraciones generales en torno al tema.

En el segundo capítulo se realizará una exposición general de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

En el tercer capítulo se analizará el contenido del artículo 13 de la ley en el que se prevén los casos en que se pueden llevar a cabo las adjudicaciones directas.

En el capítulo IV se analizarán las excepciones al contenido del artículo 13 que existen en la ley.

En el capítulo V se realizará una comparación entre las disposiciones referentes a la adjudicación directa contenidas en la ley de adquisiciones federal y las relativas de la ley estatal.

En el capítulo VI se realizará la exposición y análisis de un caso concreto de una adjudicación directa.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

SUMARIO: 1.1.Planteamiento general. 1.2.Disposiciones Constitucionales relativas a las Adquisiciones. 1.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1.2.2. Constitución Política del Estado de Jalisco. 1.3. Concepto de Adjudicación Directa. 1.3.1 Definición Gramatical. 1.3.2. Concepto Doctrinal.

1.1. Planteamiento general.

Antes de iniciar la exposición y el análisis de las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, se realizará una breve referencia al contexto constitucional dentro del cual se encuentra ubicada la ley que se estudia y se expondrán los conceptos gramatical y doctrinal de la adjudicación directa.

1.2. Disposiciones Constitucionales relativas a las adquisiciones.

1.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece¹:

¹ En la Constitución Política comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1995. Pp1360 y sigs.) se comenta el contenido de este artículo. El comentario se divide en cinco partes de las cuales se transcribe la primera. " Evolución histórica. Originalmente el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no consideró ningún precepto que se refiriera a los contratos de obra pública, ni mucho menos a las adquisiciones o arrendamientos que llevara a cabo el gobierno federal o sus entidades paraestatales.

Fue en la 61ª sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 1917, en la que la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea el siguiente dictamen:

"Ciudadanos diputados: Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar el concurso de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie.

"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:

Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicadas en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.- Hilario Medina."

El proyecto presentado a consideración de la Asamblea mereció un breve debate a cargo de los diputados Ibarra y Machorro, que no tuvo mayor trascendencia y que concluyó con la aprobación del texto del artículo 134, que estuvo vigente hasta 1982.

El texto original del artículo 134 de la Constitución mexicana fue el siguiente: "Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

En estos términos permaneció hasta el 28 de diciembre de 1982, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por que se reformó este precepto constitucional para quedar en los términos que ahora presenta.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

De la lectura del artículo 134 constitucional se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1. Lo dispuesto en el artículo transcrito sólo es aplicable a las entidades federativas, cuando se trate de recursos económicos federales².
2. En el contenido del artículo se pueden distinguir dos partes fundamentales³
 - a) La primera parte establece los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno federal y del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales. Estos principios son: a) eficiencia, b) eficacia, c) honradez y d) idoneidad del gasto.
 - b) La segunda parte establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deba llevar a cabo el sector público federal, incluyendo a las empresas y organismos que integran el sector paraestatal.

Evidentemente mediante el procedimiento de licitación o subasta, precedido de una invitación pública o convocatoria a todos los proveedores posibles, el Estado asegura que sus servidores optarán por la mejor opción en cuanto a precio, calidad, existencias y oportunidad de entrega, financiamiento, garantía y

² Esto en razón de lo que dispone el párrafo que establece: “El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.”

³ Constitución Política comentada, op.cit., Pag 1361 y sigs.

apoyo técnico, etc, ya que la decisión sobre la adjudicación del contrato debe recaer necesariamente en la mejor oferta, debido a que el administrador, carece de facultades para desviar la selección del mejor proveedor, salvo que por razones extraordinarias la licitación no resultara idónea, caso en que se deja al legislador ordinario determinar los procedimientos que resulten adecuados para garantizar al Estado las mejores condiciones económicas posibles, así como la eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez referidas.

3. Si bien, como ya se mencionó, el contenido del artículo 134 constitucional sólo es aplicable a la Entidades Federativas, cuando manejen fondos federales, debe decirse que, como más adelante se expondrá, la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco consigna, en parte, el contenido del artículo constitucional analizado.

1.2.2. Constitución Política del Estado de Jalisco.

Del análisis a la Constitución Política del Estado de Jalisco, se puede concluir que la misma no establece una disposición como la prevista en la Constitución Federal. Establece sin embargo, las siguientes disposiciones que tienen relación con el tema del presente trabajo.

"Artículo 50.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ... XI. Cuidar de la recaudación, aplicación e inversión de los caudales del Estado, con arreglo a las leyes; ..."

"Artículo 85.- Son obligaciones de los ayuntamientos: ... IV. Las demás que determinen las leyes, para la mejor administración de su patrimonio y prestación de los servicios públicos que les correspondan."

"Artículo 106.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión."

"Artículo 115.- Ninguna autoridad impondrá préstamos forzosos, ni las dependencias harán gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso. La infracción de este artículo hace responsables tanto a las autoridades que la manden, como a los servidores públicos que la obedezcan."

1.3. Concepto de Adjudicación Directa.

1.3.1. Definición gramatical de Adjudicación Directa.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (Decimonovena Edición Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1970) define a la Adjudicación como: "(Del latín adiudicatio, onis.) f. Acción y efecto de adjudicar o adjudicarse."

"Adjudicar: (Del lat. Adiudicare; de ad, a, y iudicare, juzgar.) tr. Declarar que una cosa corresponde a una persona, o conferírsela en satisfacción de algún derecho. 2. Prnl. Apropiarse uno alguna cosa. 3. Fig. En ciertas competiciones, obtener, ganar, conquistar."

Qué se debe entender por el término directa.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (Decimonovena Edición Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1970) define el término directa como: "(Del lat. Directus, p.p. de dirigere, dirigir.) adj. Derecho o en línea recta. 2.- Dícese de lo que va de una parte a otra sin detenerse en los puntos intermedios. 3. Aplícase a lo que se encamina derechamente a una mira u objeto."

1.3.2. Concepto doctrinal de Adjudicación Directa.

En el presente apartado se transcribirán algunos conceptos doctrinales de adjudicación directa o contratación directa (como le llaman los autores consultados) .

Hector Jorge Escola⁴ la define de la siguiente manera:

"La contratación directa es la que la administración pública realiza con determinada persona, física o jurídica, que ella ha seleccionado discrecionalmente, y con la cual procurará llegar a un acuerdo conveniente, sobre las bases establecidas para la contratación a realizarse.

La contratación directa no debe ser confundida con el sistema de libre elección, no obstante su aparente similitud, puesto que si éste constituye el principio general en materia de contratación administrativa, la contratación directa no deja de ser un sistema de restricción, sólo aplicable en aquellos especialmente previstos por el ordenamiento administrativo, por normas que son de interpretación estricta.

⁴ ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo, volumen II. Ediciones Depalma. Reimpresión. Argentina 1990.

La contratación directa, dado que no exige oposición o concurrencia sino, al contrario, que la excluye, es un sistema que carece del automatismo que caracteriza a la licitación.

En el sistema que ahora nos ocupa, la administración considera todos los aspectos de la propuesta hecha por el futuro contratista, y es en virtud de esa consideración que aceptará o rechazará la propuesta, sin que sea necesario que se requieran dos o más ofertas, como a veces se hace, ya que esta tendencia resta a la contratación directa su verdadero carácter y la desnaturaliza. "

Manuel María Díez establece al respecto lo siguiente⁵ "En los supuestos que el derecho positivo no exige a la administración pública la selección del cocontratante por medio del procedimiento de la licitación o cuando, efectuada ésta, hubiera fracasado por falta de postores o porque las propuestas hechas no fueran convenientes, la administración pública puede recurrir al procedimiento de la contratación directa. La contratación directa también se llama trato directo. No habrá en estos casos puja o concurrencia, ya que la administración contrata directamente con una persona o entidad determinada, a los efectos de llegar al cumplimiento de sus fines.

En algunos supuestos el contrato directo puede ser limitado por un procedimiento previo como, por ejemplo, conseguir el parecer de una comisión consultiva o necesitarlo para la aprobación del contrato realizado por una autoridad superior.

Su carácter es excepcional y es de condenarse su abuso."

Miguel S. Marienhoff señala⁶: "Teóricamente, contratación directa es la que la Administración Pública realiza con una firma, entidad o persona determinada, tratando de llegar con ella a un acuerdo conveniente, en trato directo, con exclusión

⁵ MARÍA, Díez Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III. Segunda Edición. Editorial Plus Ultra. Argentina 1979.

de puja o concurrencia. En tal orden de ideas, la Administración Pública tiene gran margen de libertad para seleccionar a su cocontratante; por de pronto en este ámbito, como principio general, queda excluida la atribución "automática" del contrato al cocontratante, como ocurre, por ejemplo, en los supuestos de licitación.

Esta forma de contratación suele expresársela a través de diversas locuciones, todas equivalentes entre sí. Dichas expresiones son: "contratación directa", "trato directo", "trato privado", "concierto directo".

Como se expondrá en los siguientes capítulos, la adjudicación directa prevista en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco tiene las características esenciales mencionadas por los autores citados, como son:

- a) Sistema de restricción sólo aplicable en determinados casos.
- b) Sistema de excepción.
- c) Ausencia de oposición o concurrencia de proveedores.

⁶ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-A. Contratos Administrativos.

CAPÍTULO II

LA LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO.

SUMARIO: 2.1. Planteamiento general. 2.2. Antecedentes de la ley en el Estado de Jalisco. 2.2.1. Decreto del Ejecutivo del Estado que crea un almacén general proveedor y de depósito de los establecimientos públicos de Guadalajara y fija la planta de empleados respectiva así como los sueldos que éstos han de percibir. 2.2.2. Reglamento de Proveduría de establecimientos públicos. 2.2.3. Reforma del Reglamento de Proveduría de establecimientos públicos. 2.2.4. Acuerdo que crea la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco. 2.2.5. Acuerdo que reforma y reglamenta la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones. 2.2.6. Acuerdo que reforma el funcionamiento de la Comisión de Adquisiciones. 2.2.7. Dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, relativo a la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco. 2.2.8. Diario de Debates de la sesión del Congreso del Estado de Jalisco del día 1º de febrero de 1995. 2.3. Ámbito de aplicación de la ley. 2.3.1. Ámbito de aplicación espacial. 2.3.2. Ámbito de aplicación temporal. 2.3.3. Ámbito de aplicación material. 2.3.4. Ámbito de aplicación personal. 2.4. Formas de adjudicación previstas en la ley. 2.4.1. La licitación pública. 2.4.2. El concurso. 2.4.3. La invitación a cuando menos tres proveedores. 2.4.4. La adjudicación directa. 2.5. Conclusiones.

2.1. Planteamiento general.

En el presente capítulo se realizará una exposición general de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, con el propósito de establecer en este trabajo el origen de la ley y su contenido.

2.2. Antecedentes de la ley en el Estado de Jalisco.

Se pueden señalar como antecedentes de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco los siguientes:

2.2.1. Decreto número 64 del Ejecutivo del Estado que crea un Almacén General Proveedor y de Depósito de los establecimientos públicos de Guadalajara y fija la planta de empleados respectiva, así como los sueldos que estos han de percibir. Mayo 25 de 1915⁷.

En su considerando establecía:

"CONSIDERANDO: que para llegar a uno de los fines de la Revolución, el evitar la malversación de los fondos del Erario, por la falta de orden y economía en su distribución al cubrir las necesidades públicas, es ineludible el deber de este Gobierno de dictar Leyes encaminadas a aquel objeto;

Que el actual sistema de proveerse los Establecimientos Públicos del Estado, de acuerdo con las Leyes respectivas, mensual y directamente de los fondos necesarios para su sostenimiento de la Dirección General de Rentas, y hacer sus compras aisladamente, tiene, entre otros muchos inconvenientes, el de pagar las mercancías a un precio más alto del que podría obtenerse si tales compras se hicieren al por mayor y en épocas oportunas, aprovechado las fluctuaciones comerciales consiguientes de la oferta y la demanda; tanto por lo que hace al precio, cuanto por lo relativo a la calidad de la mercancía;

Que a fin de corregir los defectos de que adolece el sistema de proveeduría referido, y de encaminar el ramo hacendario por un sendero de economía firme y seguro, y darle una organización efectiva y benéfica a la vez, debe crearse un Almacén General Proveedor de Establecimientos Públicos de la Capital del Estado;

Que es indiscutible el beneficio que resulta de establecer además, un Almacén General de Depósito de toda clase de productos o artefactos de los elaborados o fabricados en los Establecimientos Públicos dependientes del Gobierno del Estado toda vez que almacenados tales productos pueden esperarse las épocas de demanda de los mismos, para obtener un precio mayor que el alcanzado

⁷ Legislación Constitucionalista del Estado de Jalisco. Primer Libro. Edición Oficial. 1915. Guadalajara, Jal.

actualmente con ventas parciales, con lo cual se benefician tanto los establecimientos mismos, como los fabricantes de los referidos artefactos."

2.2.2. Reglamento de la Proveduría de Establecimientos Públicos.-
Noviembre 29 y Diciembre 3 de 1919⁸.

Contenía cinco capítulos y 32 artículos. El primer capítulo se denominaba Bases Generales, el segundo, Libros y manera de llevarlos, el tercero, Entregas de mercancías y determinación de su valor. Ministraciones de Fondos, el cuarto, Formación, Recepción y envío de Documentos, y el quinto Atribuciones y obligaciones especiales de cada empleado.

Se transcribe a continuación el contenido de los artículos 1° y 2°.

"Artículo 1.- La Proveduría de Establecimientos Públicos es una Oficina auxiliar de la Dirección General de Rentas y tendrá a su cargo:

La adquisición, en la forma y condiciones más favorables para el Erario, de toda clase de mercancías, muebles y útiles que se necesiten en los diversos establecimientos y corporaciones oficiales, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado.

La preparación de los artículos alimenticios derivados del maíz, en el departamento destinado al efecto, dependiente de dicha Proveduría.

La confección de prendas de ropa para los presos y asilados en los establecimientos de Beneficencia Pública, así como para los individuos del Cuerpo Rural en el taller que designe al efecto.

La distribución de las mencionadas prendas de ropa a los establecimientos y corporaciones que dependen del Gobierno.

Los trabajos referentes a pequeñas instalaciones eléctricas y conexiones de cañerías; composturas de unas y otras; reparaciones de muebles; maquinaria, utensilios diversos, etc."

⁸ Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco" Noviembre 29 de 1919. Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco" Diciembre 3 de 1919.

"Artículo 2.- La Dirección General de Rentas queda facultada para abrir las cuentas auxiliares que sean necesarias en su contabilidad, con objeto de determinar con rigurosa exactitud el movimiento de valores, en efectivo y en mercancías, que se efectúe en la Proveduría, así como el monto de los créditos activos y pasivos relacionados con aquel movimiento."

2.2.3. Reforma del Reglamento de Proveduría de Establecimientos Públicos. Enero 7 de 1920⁹.

Se trata de una reforma al artículo I transitorio del Reglamento de Proveduría de Establecimientos Públicos.

2.2.4. Acuerdo del C. Gobernador Constitucional del Estado, relativo a la creación de la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado.- Julio 26 de 1983¹⁰.

"Considerando 1. Que es deseo, compromiso y obligación del Gobernador del estado de Jalisco, la claridad en el manejo de los asuntos públicos y administrar con honestidad y eficiencia los recursos del pueblo; por esto, el proceso de adquisición de bienes y servicios, requiere especial atención.

Esta es una facultad de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado, órgano directo del Poder Ejecutivo, Art. 23-D, frac. VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

2. Ahora bien, son atribuciones específicas del Poder Ejecutivo, entre otras, la Administración General del Gobierno y la Administración de la Hacienda y Finanzas Públicas.

3. La Secretaría de Administración tiene entre otras funciones la investigación y el estudio de las compras y requisiciones que soliciten las dependencias gubernamentales, la revisión de las compras hechas, la evaluación de los sistemas de adquisición y el establecimiento de criterios aplicables mediante un sistema de

⁹ Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco". Enero 7 de 1920.

comparación de costos para las compras, así como las formulación de un padrón de Proveedores conforme a sus productos, costos y cualidades.

4. Es indudable que las actividades de investigación, estudio, previsión, evaluación, establecimiento de la formulación de listas de Proveedores a que se refiere el considerando anterior, son actividades complejas para cuya mejor ejecución se requiere de diferentes criterios, que aunados en un objetivo expreso, permita su aprovechamiento en beneficio de la Hacienda Pública. Por ello se considera que el consenso de juicios de las diferentes dependencias que por sus atribuciones específicas incidan en las anteriores actividades, redundarán en un mejor trabajo de la Dirección de Adquisiciones que acarreará indudablemente una óptima y transparente actividad.

Si a estos criterios de las Dependencias del Ejecutivo, se suman los de sectores sociales cuya actividad directa o indirecta verse sobre adquisiciones de bienes, estudio de compras, evaluación de sistemas, precios, etc., se obtendrá un sensible avance, ágiles resultados, manejo claro, público e inobjetable.

5. La Ley Orgánica de este Poder Ejecutivo, en su Art. 50, faculta al Gobernador del Estado, para crear comisiones interdepartamentales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias dependencias del Poder Público.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos citados he tenido a bien, con esta fecha dictar el siguiente.

ACUERDO

Primero. Es de crearse, y se crea con fundamento en el Art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del estado de Jalisco.

Segundo. Dicha Comisión se integrará por un representante de cada uno de los organismos siguientes; Secretaría de Administración. Tesorería General del Estado. Departamento de Programación y Desarrollo. Cámara

¹⁰ Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" Julio 26 de 1983.

Nacional de Comercio de Guadalajara. Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco. Consejo Nacional de Comercio Exterior.

Tercero. Esta Comisión se constituye para auxiliar al Gobierno del Estado., con el objeto de optimizar los mecanismos de adquisiciones a través de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, estableciendo los criterios adecuados, mediante un sistema de comparación de costos.

Cuarto. La Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado, será presidida por el representante de la Secretaría de Administración, y celebrará reuniones ordinarias semanales en el local de la Secretaría.

Quinto. La Comisión ejercerá sus funciones en todas aquellas compras cuyo monto sea mayor del \$1 000, 000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.).

Sexto. Notifíquese a las dependencias citadas, e invítese a las instituciones aquí mencionadas, a efecto de que en un término de 10 días procedan a designar sus representante propietario y un suplente par la integración de la citada Comisión."

2.2.5. Acuerdo del Ejecutivo que reforma y reglamenta la Comisión de Adquisiciones.- Mayo 30 de 1991¹¹.

El Considerando establecía:

"Que concierne al Poder Ejecutivo del Estado la administración de los bienes y servicios necesarios para la debida atención y cumplimiento de sus programas y acciones de gobierno.

Que la Comisión de Adquisiciones fue creada por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo del Estado, publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 26 de julio de 1983, con el objeto de optimizar los mecanismos de adquisiciones a través de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, estableciendo criterios adecuados mediante un sistema de comparación de costos.

¹¹ Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". Mayo 30 de 1991.

Que desde su constitución dicho órgano ha carecido de la normatividad básica suficiente para regular su buen funcionamiento, propiciándose con ello que sus actividades se llevaran a efecto sin ningún método preestablecido para obtener la productividad deseada, y en consecuencia de ello se dejaba de cumplir con los objetivos originales que le dieron existencia.

Que la reorganización de la Comisión de Adquisiciones requiere la dotación de instrumentos normativos adecuados al propósito gubernamental de modernización administrativa, que permitan eliminar prácticas tradicionales de aparente eficacia; por disposiciones que señalen de forma clara y precisa las atribuciones y funciones de dicho órgano colegiado.

Que la Comisión de Adquisiciones es una instancia administrativa del Poder Ejecutivo del Estado, que conjuga en su seno la participación plural de las partes que intervienen en el procedimiento de adquisiciones de bienes y servicios, y que siendo la suma de esfuerzos el denominador común, habrá de producirse el intercambio real de experiencias y de información que ayude a la selección adecuada y oportuna de los satisfactores que demandan las dependencias del Ejecutivo, para cumplir con el cometido que tienen establecido en la ley orgánica de la materia, y de esta manera se alcancen beneficios considerables, tanto en el gasto mismo, al invertirlo en bienes o servicios que cumplan las especificaciones y características necesarias para lo que fueron adquiridos, como en lo económico obteniendo mejores precios.

Que se requiere el aprovechamiento de la experiencia y capacidad de los empresarios jaliscienses, que con sus productos y servicios coadyuvan al buen cumplimiento de las actividades del aparato gubernamental: de donde resulta en muestra de solidaridad, refrendar la preferencia de los productos locales sobre los de otras entidades, cuando éstos se oferten en igualdad de circunstancias, de calidad, servicio, precio y tiempo de entrega.

Que es necesario incorporar en el seno de la Comisión a la totalidad de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo, a efecto de que participen activamente y sean corresponsables en el procedimiento de abasto de sus propios requerimientos.

Que es objetivo institucional incorporar a la Comisión de Adquisiciones al procedimiento de adquisiciones de bienes y servicios, como una instancia administrativa en el desahogo de los trámites de asuntos de su competencia..."

2.2.6. Acuerdo que reforma el funcionamiento de la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado.- Agosto 25 de 1992¹².

En el Considerando establecía lo siguiente: "Que la Comisión de Adquisiciones del gobierno del Estado fue creada por Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo Estatal, publicado con fecha 26 de julio de 1983 en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Siendo a la vez objeto de reforma por Acuerdo de fecha mayo 28 de 1991 y publicado en el propio Órgano Oficial el día 30 del mismo mes. II. Que la función primordial de dicho órgano colegiado, es llevar a cabo el análisis, y en su caso aprobación, de la adquisición de productos para abastecer de los suministros necesarios a los órganos que conforman la Administración Pública Estatal para coadyuvar al buen cumplimiento de sus actividades. Dicho órgano actúa, cuando por la cuantía del costo de los bienes a comprar o servicios por contratar requieren de acuerdo previo del Titular del Poder Ejecutivo, en la forma que lo prevé el Decreto que autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, con las excepciones que en el Artículo 3° del Acuerdo en reforma se mencionan. III. Que el objetivo de la existencia de dicha Comisión, como órgano de consulta, es primordialmente fortalecer que las adquisiciones de bienes y servicios, se lleven a cabo aplicando criterios de economía que aseguren eficiencia, imparcialidad, eficacia, transparencia y honradez en esa actividad en beneficio de la hacienda y el gasto público. IV. Que en virtud de que la modernidad y eficacia es parte de la Política para la Administración Pública del actual Gobierno, resulta necesario reestructurar la integración de la Comisión de Adquisiciones en cuestión, para que tenga mayor funcionalidad, dinamismo y eficiencia, conjuntando e intercambiando la información, conocimientos y experiencia que tengan en dicha actividad los miembros que la compongan. Los que por su número, deben permitir la toma de

¹² Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". Agosto 25 de 1992.

decisiones en forma ágil, y por sus conocimientos , que las mismas sean las idóneas, conjuntándose al efecto la experiencia en la administración pública de quienes a ella sirven como funcionarios y el valioso auxilio que al efecto preste la comunidad a través de los sectores más representativos de la Iniciativa privada, garantizando así la mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto. V. Lo anterior, sin perjuicio de realizar algunos otros ajustes en el ordenamiento que rige el actuar de la propia Comisión, para como ya se indicó, mejorar su organización y funcionamiento...”

2.2.7. La iniciativa de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado fue presentada por el Gobernador del Estado al Congreso el día 14 de enero de 1995. El día 30 de enero de 1995 fue presentado al pleno del Congreso para primera lectura el dictamen elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos Puntos Constitucionales y Reglamentos. El Considerando de dicho dictamen establecía¹³:

I.- Que es facultad del Titular del Poder Ejecutivo, elevar al Congreso del Estado para su discusión y en su caso aprobación, iniciativas de ley, conforme lo dispone el artículo 28, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco;

II.- Que corresponde al Congreso del Estado legislar en todas las ramas del orden interior de la Entidad y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al Pacto Federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política local;

III.- Que compete a la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, dictaminar en las materias referentes a leyes reglamentarias u orgánicas de dispositivos de la Constitución Política de la Entidad y las que la

¹³ La información está tomada del cuaderno de las sesiones del Congreso del Estado de Jalisco del día 30 de enero de 1995.

Constitución Federal autorice, conforme lo dispone el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado;

IV.- Que de conformidad a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la enajenación y adquisición de bienes del Estado, concurren la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Administración y la Contraloría del Estado, dependencias a las cuales corresponde:

A la Secretaría de Finanzas, intervenir en la enajenación y adquisición de bienes del Estado;

A la Secretaría de Administración, registrar las requisiciones de compras que formulen todas las dependencias, aprobando las cotizaciones respectivas; fincar los pedidos correspondientes y, en general, realizar las operaciones de compra requeridas por el Estado, en la forma y términos de las disposiciones que al efecto dicte el Titular del Ejecutivo; y

A la Contraloría del Estado, vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de registro, control, pago de personal, adquisición, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, baja de bienes e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de las Secretarías y Dependencias del Ejecutivo y de las empresas y organismos paraestatales;

V.- Que una de las preocupaciones del Poder Ejecutivo en la materia objeto de la iniciativa a estudio, ha sido fundamentalmente la de regular de manera efectiva, cierta y acorde a las necesidades y presupuestos, las adquisiciones que se realicen de bienes y servicios; por tal motivo en julio de 1983, se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el acuerdo del Gobernador de la Entidad, que creó la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado, misma que ha sido motivo de diversas reformas tanto en su integración como en su funcionamiento, siendo la más reciente la publicitada el día 30 de mayo de 1991.

V.- Que en su iniciativa el Titular del Poder Ejecutivo, manifiesta la necesidad de expedir la ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado, destacando en su fundamentación los siguientes considerandos:

Que la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado, creada y regulada por resoluciones que en uso de la facultad reglamentaria dictó el Ejecutivo Estatal, publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" los días 26 de julio de 1983 y 30 de mayo de 1991, respectivamente, requiere modificar las reglas en cuanto a la toma de decisiones, procurando dar mayor seguridad y transparencia a los procedimientos, sobre criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez;

Que el objeto del proceso legislativo que hoy nos ocupa es para regular las acciones de programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las operaciones relativas a bienes o servicios que lleve a cabo la administración pública estatal, como consecuencia de la adquisición de bienes, la enajenación de bienes muebles, los arrendamientos en general, la contratación de servicios y el manejo de almacenes;

Que de aprobarse la presente iniciativa de ley, se pretende con ésta la delimitación de atribuciones y funciones en la ejecución de la ley respecto de la Secretaría de Administración, la Contraloría del Estado y la Comisión de Adquisiciones, así como de los miembros que integran esta última y de su secretario ejecutivo;

Que si bien es cierto, con el presente ordenamiento legal de aprobarse daría cierta preferencia en igualdad de circunstancias a los inscritos en el Padrón de Proveedores, esta observancia no será indefectible como actualmente sucede, toda vez que se proponen cuatro mecanismos a través de los cuales deberá realizarse la contratación de bienes y por excepción, en casos plenamente justificados, el sistema de adjudicación directa.

En la ley se propone precisar los elementos esenciales de cada sistema y correspondería a la reglamentación que se expida en su caso, detallarlos conforme a las necesidades que se determinen, por las entidades responsables de su ejecución;

Que de la misma manera, se establecen las bases para fijar la competencia de la Comisión de Adquisiciones, proponiéndose que su intervención sea obligatoria en todas aquellas operaciones que impliquen una erogación cuyo monto se encuentre comprendido entre el dos y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y el exceso de ese monto será motivo de que las contrataciones se realicen mediante licitación pública;

Por otra parte la propuesta del Ejecutivo, expresa que esta tiende a mejorar la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como la transparencia en esas actividades, puesto que la intervención de la Comisión de Adquisiciones no excluye la vigilancia que en su caso corresponde a la Contraloría del Estado y a la Contaduría Mayor de Hacienda, en sus respectivos ámbitos de competencia; sin perjuicio de la responsabilidad política, administrativa, penal o civil en que puedan incurrir los servidores públicos encargados de su aplicación, con motivo de acciones que no se ajusten al texto de la ley; y

Por último, expone el Gobernador del Estado que se pretende asegurar al proveedor de bienes o servicios un término máximo para que la administración pública efectúe el pago correspondiente, lo cual influye en las condiciones de oferta y por ende en un ahorro en el gasto público, proponiendo fijar ordinariamente la obligación de pago en un término máximo de 30 días y de 60 en casos extraordinarios, evitando así vicios que pueden propiciarse por falta de reglamentación adecuada al respecto;

VI.- Que en ese orden de ideas y toda vez que por las condiciones económicas actuales del país y del Estado, el gasto público debe ajustarse en su ejercicio a los principios de austeridad, racionalidad y eficiencia, sin demérito del cabal cumplimiento de sus funciones y objetivos de trabajo, con el propósito de continuar con un sano ejercicio de las finanzas públicas, que mantenga bajo control el fenómeno inflacionario, los integrantes de esta comisión dictaminadora, una vez que nos impusimos del contenido del alcance de la iniciativa de Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado, consideramos de gran trascendencia que se

apruebe dicho ordenamiento legal, por parte de esta representación popular, a fin de promover mediante la participación social, la confianza de la ciudadanía en las decisiones que conllevan a proveer al Gobierno Estatal de bienes y servicios necesarios para sus actividades;

VII. Que por propio carácter de una ley, como acto formal y materialmente legislativo, supera a un reglamento, como el que actualmente regula única y exclusivamente a la Comisión de Adquisiciones.

Además en dicha ley, se contemplaría: la integración y atribuciones de la Comisión de Adquisiciones; el padrón de proveedores; los sistemas para adquirir bienes y contratar servicios; los medios para garantizar el cumplimiento de la misma; los recursos que se podría hacer valer en contra de los procesos de adquisición; el manejo de almacenes; y en fin, las normas para regular todo lo relativo a las acciones de programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las operaciones respecto a bienes o recepción de servicios, que lleven a cabo las secretarías, dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado;

VIII.- Que a fin de mejorar y precisar el contenido de la ley de Adquisiciones y Enajenaciones que se propone expedir, los suscritos integrantes de esta comisión dictaminadora consideramos oportuno proponer, como lo hacemos a través del presente dictamen, algunas modificaciones a la iniciativa que el Titular del Poder Ejecutivo elevó a esta Soberanía.

En primer término, se considera propio que en esta ley regulen las bases y procedimientos de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios por el Gobierno del Estado, ya que:

Las adquisiciones de bienes y la contratación de servicios para las actividades del Gobierno del Estado, tienen un impacto significativo en la economía de la Entidad

y por ello, es aceptable reconocer el interés de los representantes del sector privado para participar en los procesos de su contratación;

Las adquisiciones forman parte de la competencia del Poder Ejecutivo, que ejerce a través de la Secretaría de Administración;

No existe una concurrencia de otras normas, con las que pueda presentarse un conflicto de competencias o procedimientos; y

Es conveniente, como se expresa en la iniciativa, establecer una regulación más precisa de estas actividades, con participación directa de representantes de los sectores productivos.

Que en cambio, las enajenaciones de bienes inmuebles se regulan suficientemente en otros ordenamientos, acorde a la categoría que les corresponda como bienes del dominio público o privado del Estado, su afectación al patrimonio histórico o artístico, su valor ecológico, el manejo de reservas territoriales y los programas de vivienda popular y de interés social, por lo que se propone no incluirlas en la regulación de esta ley;

IX.- Que por otra parte y de acuerdo a los razonamientos expuestos, en relación a las adquisiciones de inmuebles que contempla la iniciativa de ley objeto del presente dictamen, es conveniente intervenga en esas decisiones la Secretaría de Desarrollo Urbano, emitiendo opinión a fin de garantizar que los terrenos y edificios que se destinen a las dependencias, sean adecuados a sus funciones y de esta manera, sean elementos que contribuyan al ordenamiento de los centros de población, evitando generen un impacto negativo en la estructura urbana;

X.- Que de igual forma, en lo relativo al padrón de proveedores y la preferencia en igualdad de condiciones a los inscritos en él, la comisión en estudio estima prudente no sea obligatoria la inscripción en el mismo, ni óbice para que en un momento dado, cualesquier proveedor pueda participar en las propuestas o contrataciones, siempre y cuando cumpla con los requerimientos previstos en la ley, conforme a la política de desregulación que impulsa el Gobierno del Estado.

En relación al propio padrón, se propone señalar en forma general, los motivos que pudieran dar causa a la suspensión o cancelación del registro de un proveedor;

XI.- Que al dictaminar sobre esta iniciativa, se apreció el interés del Ejecutivo Estatal para dar certidumbre a la forma y tiempo de pago, de las obligaciones que se deriven de la adquisición de bienes y contratación de servicios por el Gobierno del Estado, en beneficio de los proveedores, quienes proponen sus ofertas en mejores condiciones de calidad y precio. Por ello, se propone precisar que los plazos máximos de treinta y sesenta días que se proponen en la iniciativa, para el pago de las obligaciones a cargo del erario estatal con motivo de las operaciones previstas en este ordenamiento, cuenten a partir de la debida integración de la documentación que se requiera para el caso;

XII.- Que con esta Ley de Adquisiciones y Enajenaciones, como se propone en la iniciativa, se avanza en abrir más espacios a la participación social, en los actos de control de las actividades de la administración pública estatal, como una forma válida y necesaria de promover por una parte, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y por otra, la simplificación de procedimientos en beneficio de la planta productiva."

2.2.8. En el apartado de Dictámenes de decreto de segunda lectura y discusión del diario de los debates¹⁴ de la sesión del día 1° de febrero de 1995, del Congreso del Estado de Jalisco se puede leer: "Dictamen de decreto que contiene la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco...

El C. Presidente: Un momento, Secretario.

El C. Diputado Guillermo Ramos Ruiz: Gracias, señor Presidente; para por su digno conducto, solicitar a la Asamblea que previamente a la discusión de segunda lectura de estos dictámenes, se pudieran agregar algunas modificaciones de forma, tanto en

el dictamen que versa sobre la nueva ley de adquisiciones, como en el que contiene las reformas del Código Penal y de Procedimientos Penales y, a su vez, para que por conducto de usted, se consulte a la Asamblea si estuvieran de acuerdo, primero en que se omita la segunda lectura, dado que todos tenemos en nuestro poder los dictámenes correspondientes, y segundo para que sean incorporadas las propuestas y modificaciones que en estos momentos están siendo entregadas a cada uno de los diputados integrantes de esta legislatura, y que tienen por objeto precisar en la ley de adquisiciones, algunos conceptos en el artículo 45 y en el artículo 48; y en las reformas al Código Penal, las relativas a precisar los alcances del artículo 102 y 271, y se pueda tomar en cuenta el contenido de estas propuestas en el momento de discutirse y, en su caso votarse... ”

El C. Presidente: En primer término ponemos a consideración la propuesta de omitir la segunda lectura a los dictámenes, en votación económica se pregunta si se aprueba... Aprobado.

De igual manera ponemos a consideración de ustedes en votación económica, las propuestas de modificación planteadas a los dictámenes de decreto ya señalados, por lo que se pregunta en votación económica si se aprueba su integración... Aprobada.

Conforme a la disposición del artículo 24 en su fracción IV y de conformidad con el artículo 102 de nuestra norma jurídica, está a discusión en lo general el dictamen de la ley de adquisiciones.

Al no haber discusión, en votación nominal se pregunta si se aprueba.

Se pide a la Oficial Mayor mencione los nombres de los diputados, para que el secretario León de la Torre Gutiérrez haga el cómputo correspondiente y dé a conocer el resultado de la votación.

¹⁴ DIARIO DE LOS DEBATES. Tomo XXXI. Congreso del Estado de Jalisco. Oficialía Mayor del

El C. Presidente: Sí, Diputado...

El C. Diputado Pedro León Corrales: Quiero razonar mi voto, señor Presidente.

En relación al dictamen 2.1, considero que es insuficiente una ley en esos términos, para regular las adquisiciones, si no va seguida de una reforma sobre materias que tienen relación, para poder tener un control efectivo.

Hemos manifestado ante esta soberanía, por parte de la fracción del PRD, propuestas de reformas para un control democrático del gasto público; y en este sentido, al no ser aceptadas, creemos que...

También se requiere una reforma a la figura de la procuraduría, para evitar que actúe con el doble carácter de representante social y representante del gobierno.

En las actuales condiciones –en que no se garantiza un control democrático del gasto público ni el poder tener un tribunal imparcial que pueda ejercitar justicia adecuada cuando hay un mal manejo en la administración-, pues no basta una ley como la que se plantea; porque comisión de adquisiciones ya existía, y existen una serie de rubros de la actual administración –de los que se señalaron el día de ayer en la glosa del informe algunos-, que se pasaron por encima de la Comisión de Adquisiciones.

Entonces, al haber impunidad y no haber los medios de imparcialidad para tener un control efectivo en este terreno, pues esta ley será una más, pero será insuficiente. Y es por eso que mi voto es en contra del dictamen.

(La Oficialía Mayor termina la mención de los diputados y la Secretaría informa el resultado)

El C. Presidente: Aprobado por mayoría absoluta de votos.

Está a discusión en lo particular artículo por artículo.

En virtud de no haber discusión, esta Presidencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, lo declara aprobado."

2.3. Ámbito de aplicación de la ley.

2.3.1. Ámbito de aplicación espacial de la ley: La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco es aplicable en el Estado de Jalisco.

2.3.2. Ámbito de aplicación temporal de la ley: La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco es aplicable durante el tiempo en que esté vigente. (Fue aprobada el día 1° de Febrero de 1995 y publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el día catorce de marzo de 1995. Su artículo primero transitorio establece: Esta ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco.").

2.3.3. Ámbito de aplicación material de la ley: La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, (Artículo 1°) "tiene por objeto regular las acciones de programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las operaciones relativas a bienes o recepción de servicios que lleven a cabo las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado como consecuencia de:

I.- Adquisición de bienes muebles e inmuebles;

II.- Enajenación de bienes muebles;

III.- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;

IV.- Contratación de servicios; y

V.- Manejo de almacenes.”

La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco consta de siete títulos con once capítulos.

El Título Primero se refiere a las Disposiciones Generales y consta de un solo capítulo.

El Título Segundo se denomina “De la Programación y Presupuestación de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de servicios” y consta de un solo capítulo.

El Título Tercero se denomina “De los Procedimientos y los Contratos” y consta de cuatro capítulos que son: Capítulo I “Generalidades”, Capítulo II “De las Garantías en el Cumplimiento del Pedido”, Capítulo III “De las Adquisiciones de Bienes Inmuebles”, Capítulo IV “De los Almacenes”.

El Título Cuarto se denomina “De la Enajenación de Bienes Muebles” y consta de un solo capítulo.

El Título Quinto se denomina “Del Padrón de Proveedores” y consta de un solo capítulo.

El Título Sexto se denomina “De la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco” y consta de un solo capítulo.

El Título Séptimo se denomina “De las Inconformidades, Información y Verificación” y consta de dos capítulos que son: Capítulo I “De las Inconformidades” y Capítulo II “De la Información y Verificación”.

2.3.4. **Ámbito de aplicación personal de ley:** La ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco es aplicable a las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado (Artículo 1°), así como a los municipios cuando las operaciones que realicen sean llevadas a cabo aun en forma parcial, con recursos aportados por el Gobierno del Estado con cargo a su presupuesto de egresos o con bienes muebles e inmuebles del patrimonio estatal. (Artículo 2°).

2.4. Formas de Adjudicación previstas por la Ley.

En el presente apartado se señalará cuáles son las formas de contratación previstas por la ley. Se transcribirán los artículos relativos a cada una de las formas de contratación, excepto la adjudicación directa que será analizada ampliamente en otros capítulos por ser el objeto del presente trabajo.

El artículo 8 de la Ley establece:

"Salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de las Secretarías mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

I.- Por licitación pública;

II.- Por concurso;

III.- Por invitación a cuando menos tres proveedores; y

IV.- Por adjudicación directa".

De lo anterior se desprende que siempre que no exista disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la Secretaría de Administración siguiendo los procedimientos de:

Licitación Pública

Concurso

Invitación a cuando menos tres proveedores

Adjudicación directa

La disposición transcrita es taxativa, esto es, sólo los cuatro tipos de procedimientos señalados se pueden utilizar para llevar a cabo las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares.

2.4.1. Del procedimiento de Licitación Pública la ley establece lo siguiente:

"Las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y prestación de servicios que se contraten por el sistema de licitación pública, se basarán en la convocatoria pública que se formulará para que se presenten libremente proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos de manera pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la ley." (Artículo 9).

"Las licitaciones públicas podrán ser:

I.- Locales, cuando únicamente puedan participar proveedores establecidos en el Estado;

II.- Nacionales, cuando puedan participar proveedores de cualquier parte de la República; y

III.- Internacionales, cuando puedan participar tanto proveedores del país como del extranjero.

Las convocatorias para participar en las licitaciones se deberán publicar cuando menos en dos diarios de amplia circulación en la entidad. En los casos a que se refieren las fracciones II y III de este artículo, dichas publicaciones se harán también como mínimo, en dos diarios de amplia circulación nacional." (Artículo 10).

2.4.2. Respecto de los procedimientos de Concurso se dispone lo siguiente:

"Las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios a través del sistema de concurso, serán aquéllas que se realicen por invitación abierta, conforme al monto establecido en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley. En este concurso deberán invitarse a participar cuando menos a seis proveedores." (Artículo 11).

2.4.3. En cuanto a los procedimientos por el sistema de Invitación la ley establece que:

"Las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios por el procedimiento de invitación, se realizará cuando el importe de cada operación no exceda los montos establecidos en el decreto que autoriza el presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y conforme a los procedimientos descritos en el reglamento de esta ley"¹⁵. (Artículo 12).

¹⁵ El artículo 19 del Reglamento de la ley establece: "La Secretaría y la Comisión, según el caso, evaluarán las propuestas que presenten los proveedores de bienes y servicios, a efecto de seleccionarlos, considerando para ello las mejores condiciones de precio, calidad, garantía, plazo de

2.4.4. El artículo 13 de la ley establece cuáles son los supuestos en los que se puede utilizar el procedimiento de adjudicación directa; sin embargo este artículo será analizado en los siguientes capítulos.

2.5. Conclusiones.

1.- La ley de Adquisiciones está en vigor a partir del día 15 de marzo de 1995.

2.- Regula las actividades relacionadas con las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, enajenación de bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, contratación de servicios y manejo de almacenes que realicen las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado y en algunos casos de los ayuntamientos.

3.- La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco prevé cuatro tipos de procedimientos para llevar a cabo los procedimientos de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios: La licitación pública, el concurso, la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa.

entrega y financiamiento para el pago, con base en los siguientes procedimientos: ... III.- Por invitación a cuando menos tres proveedores: A. Se elaborará cuadro comparativo con las propuestas que en sobre cerrado se recibirán. B. Se asignará el pedido o contrato de acuerdo a los criterios de precio, calidad, tiempo de entrega y demás condiciones favorables para el Gobierno del Estado."

CAPÍTULO III

LA ADJUDICACIÓN DIRECTA EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO.

SUMARIO: 3.1. Planteamiento general. 3.2. Análisis del enunciado del artículo 13. 3.2.1. Definición de adquisición. A. Compraventa. B. Permuta. C. Donación. 3.2.2. Definición de arrendamiento. 3.2.3. Definición de contratación de servicios. 3.3. Análisis de las fracciones del artículo 13. 3.3.1. Análisis de la fracción I. 3.3.2. Análisis de la fracción II. 3.3.3. Análisis de la fracción III. 3.3.4. Análisis de la fracción IV. 3.3.5. Análisis de la fracción V. 3.4. Conclusiones del análisis de las fracciones. 3.5. Restricciones a la adjudicación directa. 3.5.1 Fraccionamiento de adquisiciones con el propósito de simulación. 3.5.2. Abstención de celebración de contratos sin saldo disponible. 3.5.3. Preferencia a empresas del estado. 3.5.4. Impedimento a la celebración de contratos por parentesco o relación de negocios. 3.5.5. Preferencia a los inscritos en el Padrón de Proveedores. 3.6. Autoridades que intervienen en el procedimiento de adjudicación directa. 3.6.1. Disposiciones relativas. 3.6.2. Forma de intervención de las autoridades en la adjudicación directa. 3.6.3. Participación de la Comisión de adquisiciones en la adjudicación directa. 3.6.4. Objeciones a la participación de la Comisión de Adquisiciones en la adjudicación directa.

3.1. Planteamiento general.

El artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco establece, de una manera taxativa, los casos en los cuales se puede llevar a cabo la adjudicación directa.

Compuesto de cinco fracciones, el artículo que se analiza dispone en ellas distintos supuestos concretos, en los que se posibilita la realización de adjudicaciones directas.

En el presente capítulo se analizará tanto el enunciado del artículo como cada una de las fracciones que lo componen, con el propósito de determinar si existe en su contenido un común denominador que aclare cuál es la justificación de que exista una forma de contratación en la que no se tengan que llevar a cabo los procedimientos de licitación pública, concurso o invitación a cuando menos tres proveedores, que parecen ser la regla en la forma de contratación del Estado.

3.2. Análisis del enunciado del artículo 13.

Textualmente el enunciado del artículo establece:

“Las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios por adjudicación directa, podrán efectuarse en los siguientes casos:”

De este enunciado del artículo se desprende que se podrán llevar a cabo mediante el procedimiento de adjudicación directa, sólo adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios. Respecto de las adquisiciones y de los arrendamientos es importante precisar que, de acuerdo a lo que establece el artículo 8 de la ley, las adquisiciones de que se trate deben ser de bienes muebles y en cuanto a los arrendamientos se trata de arrendamientos en general.

Debe aclararse también, qué debe entenderse por adquisiciones, por arrendamientos y por contratación de servicios.

3.2.1. Definición de Adquisiciones: El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (pág 114), establece que:

“ La adquisición significa en términos generales la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona.

En materia de propiedad se puede afirmar que la adquisición es el hecho o acto jurídico en términos del cual se incorpora al patrimonio de una persona un bien mueble o inmueble: es el acto o hecho jurídico al que liga la ley el traslado del dominio. La doctrina ha distinguido los siguientes elementos para la adquisición en su acepción lata: 1) un adquirente, 2) un objeto adquirido; 3) el título de la adquisición.

La distingue asimismo, en el modo de adquirir la propiedad; en forma originaria o derivada.

Son modos originarios aquellos que hacen adquirir la propiedad independientemente de cualquier otra persona (p.e. la ocupación). Son modos derivados los que hacen adquirir la propiedad fundados en un precedente de derecho que tenía otra persona (enajenación voluntaria, usucapión y accesión).

La adquisición de propiedad puede ser también universal, cuando comprende la universalidad del patrimonio o bien particular cuando sólo comprende un bien determinado...”

De acuerdo a los elementos transcritos, en el caso que se estudia, el adquirente es la secretaría, dependencia, organismo auxiliar o paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado o el Municipio de que se trate; el objeto adquirido debe ser un bien mueble y el título de la adquisición debe ser una determinada forma de adquirir la propiedad dentro de las formas derivadas.

Para adjudicar directamente un contrato mediante el cual se adquiera la propiedad de determinado bien mueble, debe existir un derecho precedente de otra persona sobre el bien que se adquiere. El estado adquiere un bien mueble. Si lo adquiere mediante forma originaria, esto es, si la adquiere independiente de cualquier otra persona, no habrá necesidad de adjudicar a nadie ningún contrato porque no existe propietario precedente.

Si por otro lado lo adquiere de forma derivada, sólo en determinados casos habrá necesidad, o mejor dicho, posibilidad de realizar el procedimiento de adjudicación directa.

De las formas de adquisición previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, sólo algunas se pueden considerar para los efectos de la adjudicación directa, como son, la compraventa y la permuta.

A. Respecto de la compraventa: El artículo 1850 del Código Civil del Estado de Jalisco dispone: "La compraventa es un contrato por virtud del cual una persona transfiere a otra la propiedad de un bien, a cambio de un precio cierto y en dinero."

B. El artículo 1909 establece respecto de la permuta lo siguiente: "La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes transmite un bien por otro."

C. La donación no se puede incluir como forma de adquisición de la propiedad para efectos de la adjudicación directa. Se aclara esto con lo siguiente:

1.- Se presenta el caso de que el "Estado" es beneficiario de una donación. Sería ilógico que para aceptar la donación tuviera que realizarse un procedimiento de adjudicación directa teniendo para ello que considerar lo dispuesto en el artículo 13.

El artículo 1914 del Código Civil del Estado de Jalisco define a la donación como "...un contrato por el cual una persona llamada donante transfiere gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes a otra persona llamada donatario."

Si el hecho de adquirir un bien a través de una donación no ocasiona ninguna carga económica para el adquirente, entonces no debe existir obligación de llevar a cabo los procedimientos previstos en la ley, por lo que deben descartarse las donaciones como formas de adquisición de la propiedad para efectos de la adjudicación directa.

3.2.2. Arrendamiento: El artículo 1980 del Código Civil del Estado de Jalisco dispone: " Es arrendamiento aquel contrato por virtud del cual, las dos partes

contratantes se obligan recíprocamente; una de ellas, denominada arrendador, a permitir el uso o goce temporal de un bien; y la otra, llamada arrendatario, a pagar por ese uso o goce, un precio cierto."

3.2.3. Prestación de Servicios.- El artículo 2254 del Código Civil establece que el contrato de prestación de servicios técnicos o profesionales "es aquél por medio del cual el prestador se obliga a proporcionar en beneficio del cliente o prestatario determinados servicios que requieren de una preparación técnica o profesional."

El artículo 2255 dispone: "La contraprestación de servicios técnicos o profesionales se denomina honorario, y puede ser cubierto por el receptor del servicio o por un tercero."

3.3. Análisis de las fracciones del artículo 13.

3.3.1. Análisis de la fracción I

El primer supuesto de adjudicación directa que se establece es el siguiente:

"I.- Cuando resulte imposible la celebración de concursos debido a que no existan suficientes proveedores o se requiera de un bien con características o patente propia, previa justificación por parte de quien lo solicite;"

Del contenido de esta fracción se desprende lo siguiente:

Que se puede llevar a cabo la adjudicación directa cuando resulte imposible la celebración de concursos¹⁶ debido a que:

¹⁶ Es importante al analizar el presente apartado de la primera fracción, precisar que el supuesto previsto es: "Cuando resulte imposible la celebración de concursos debido a que no existan suficientes

- 1.- No existan suficientes proveedores o
- 2.- se requiera de un bien con características o patente propia
- 3.- Que los anteriores requisitos se justifiquen previamente por parte de quien¹⁷ lo solicite.

3.3.2. Análisis de la fracción II.

La fracción II del artículo establece:

"II.- Cuando se trate de adquisiciones de urgencia¹⁸, motivadas por accidentes o acontecimientos inesperados, previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, en que se hará constar tal circunstancia;"

proveedores..." No se plantea el caso de que resulte imposible la celebración de la licitación pública o la invitación a cuando menos tres proveedores. Esto debe tomarse en consideración por lo siguiente:

1.- El artículo 11 de la ley establece que "Las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios a través del sistema de concurso, serán aquellas que se realicen por invitación abierta, conforme al monto establecido en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley. En este concurso deberán invitarse a participar cuando menos a seis proveedores."

2.- Entonces se debe interpretar que se puede llevar a cabo una adjudicación directa en el caso de que no se presenten cuando menos seis proveedores a la celebración de un concurso.

¹⁷ De acuerdo a lo que dispone el artículo 8° de la propia ley, salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la Secretaría mediante los procedimientos de licitación pública, concurso, invitación a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa. Entonces, son las secretarías, dependencias y organismos auxiliares que requieran realizar una adjudicación directa, las que deberán justificar ante la Secretaría de Administración que resultó imposible la celebración de un concurso debido a que no existieron suficientes proveedores o que requieren de un bien con características o patente propia.

¹⁸ El artículo 23 del Reglamento de la ley, dispone: "Las adquisiciones de bienes muebles que sean requeridas para la atención de situaciones urgentes generadas por caso fortuito o de fuerza mayor, o cuando se trate de bienes y servicios requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado, se llevarán a cabo por la Secretaría, previo Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, y posterior sometimiento a la aprobación de la Comisión si se da algunos de los supuestos en que deba intervenir." El artículo transcrito está ubicado en el Capítulo Cuarto denominado "DE LAS ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES". Según se puede observar, en dicho artículo se pretende reglamentar el contenido de la fracción del artículo 13 que se analiza; sin embargo la reglamentación que se pretende es deficiente, tal y como se demuestra con el siguiente razonamiento:

- a) En relación con el contenido de la fracción II del artículo 13 de la ley, únicamente agrega dos elementos: que las situaciones urgentes sean generadas por caso fortuito o de fuerza mayor, y que posteriormente dicha adquisición se someta a la aprobación de la Comisión si se dan algunos de los supuestos en que deba intervenir. Si se considera que el reglamento tiene la finalidad de lograr la aplicación de la ley, de detallar su contenido, realmente la parte del que se analiza no logra ese objetivo, ya que prácticamente transcribe el contenido del artículo de la ley.

Esta fracción establece como requisito para que se pueda llevar a cabo la adjudicación directa:

que se trate de adquisiciones de urgencia, motivadas por accidentes o acontecimientos inesperados,

que exista previo acuerdo del poder ejecutivo en que se haga constar tal circunstancia.

La justificación en esta fracción para optar por realizar una adjudicación directa es, según se desprende de su propio contenido, evitar que el tiempo que transcurra en la realización de los procedimientos de licitación pública, concursos o invitación a cuando menos tres proveedores, impida a la autoridad que requiera realizar la adquisición, arrendamiento o contratación de servicio, hacer frente oportunamente a la situación de urgencia que se tiene que resolver.

3.3.3. Análisis de la fracción III

"III.- Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios, básicos o semiprocesados, que se hagan directamente a los productores."

En esta fracción se establece como requisito para llevar a cabo un procedimiento de adjudicación directa que:

Se trate de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados que se adquieran directamente a los productores.

b) En cuanto al resto del artículo 23 del reglamento que hace referencia a otra fracción del artículo 13 de la ley (a la fracción V puesto que establece "o cuando se trate de bienes y servicios requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado...") debe decirse que contraviene el contenido de la ley. Lo contraviene porque la fracción V del artículo 13 de la ley únicamente se refiere a bienes requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado, no se refiere a servicios. Además de lo anterior, la ubicación de "servicios" en el capítulo "DE LAS ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES", no es correcta.

Las justificaciones de esta fracción son, según se desprende de su propio contenido, en primer lugar aprovechar mejores condiciones en el precio porque se evita pagar el costo que aumenta el producto al comprarlo a intermediarios, y en segundo lugar, favorecer a los productores que regularmente están en una posición económica de desventaja frente a los intermediarios.

3.3.4. Análisis de la fracción IV.

"IV.- La contratación de los servicios básicos y complementarios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares;"

Esta fracción establece el caso de:

La contratación de servicios básicos

La contratación de servicios complementarios

Que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares

La razón del contenido de esta fracción se puede encontrar en la periódica necesidad de las secretarías, dependencias y organismos auxiliares de contratar servicios para su funcionamiento ordinario y que regularmente se trata de contratos de un monto económico bajo.

3.3.5. Análisis de la fracción V.

"V.- Cuando se trate de bienes requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado."

El artículo 50 fracción XII de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece: "Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ...XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo con autorización del Congreso, celebrar convenios para

descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares en su caso;"

Entonces, cuando se trate bienes que se requieran para el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo constitucional transcrito, se podrán realizar adjudicaciones directas con fundamento en la fracción que se comenta.

La fracción del artículo 13 que se comenta se refiere exclusivamente a bienes, no a servicios.

El enunciado del artículo dispone: "Las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios por adjudicación directa, podrán efectuarse en los siguientes casos:"

Esto es, se distingue claramente entre adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios. Por tanto; si la fracción V del artículo 13 se refiere a "bienes para garantizar la seguridad interior del Estado", se trata entonces de adquisición de bienes.

Desde los puntos de vista económico y jurídico, la redacción del artículo indica que al referirse a los bienes se refiere a bienes materiales y al indicar que se trata de servicios se refiere a trabajo o actividad humana.

3.4. Conclusiones.

Del contenido de las fracciones del artículo 13 se puede concluir lo siguiente:

1.- No se define qué debe entenderse por adjudicación directa. Tal parece que se parte de la idea de que es un concepto ya conocido, o que del propio término se infiere su significado, esto es, que adjudicar directamente significa no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, de concurso o de invitación a cuando menos tres proveedores.

Si se acepta esta hipótesis, se puede afirmar entonces que para la ley, adjudicación directa es la que se realiza directamente sin que medie en el transcurso

de la adjudicación algún procedimiento en el que intervengan otros posibles proveedores que compitan con el que finalmente resulte ser a quien se adjudique el contrato.

2.- La enumeración es taxativa y por tanto limitativa y no ejemplificativa. Esto se desprende del propio enunciado del artículo 13 que establece: "Las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios por adjudicación directa, podrán efectuarse en los siguientes casos:..." Lo que significa que solamente en los casos previstos por el artículo 13 se puede llevar a cabo la adjudicación directa, no en otros distintos.

3.- El común denominador entre las fracciones que establecen los supuestos de adjudicación directa es la excepción.

Se afirma que el común denominador de las fracciones del artículo 13 es la excepción, por las siguientes razones:

A diferencia de lo previsto para los procedimientos de licitación pública, concurso e invitación a cuando menos tres proveedores, en los que únicamente se establecen detalles sobre el procedimiento tales como características de las convocatorias y número de participantes en los concursos, excepto en el procedimiento de invitación restringida, en el que se señala un monto de las operaciones, tratándose de la adjudicación directa se establece de manera casuística en qué situaciones se podrá llevar a cabo el procedimiento de adjudicación directa.

En este contexto el procedimiento de adjudicación directa es una excepción a los procedimientos de licitación pública, de concurso y de invitación a cuando menos tres proveedores.

Se puede decir que si los órganos a los que se aplica esta ley necesitan realizar adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios pueden:

A. Optar por el procedimiento de licitación pública

B. Optar por el procedimiento de concurso

C. Si el importe de cada operación no excede los montos máximos establecidos en el decreto que autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado optar por el procedimiento de invitación.

D. Si se cumplen los requisitos que se establecen en el artículo 13, entonces se podrá optar por el procedimiento de adjudicación directa.

4.- La enumeración que se hace, por ser casuística no abarca todos los casos que debieran estar contemplados de acuerdo a lo que del mismo espíritu del contenido del artículo se desprende.

5.- Tal y como se menciona en los puntos anteriores, si el común denominador entre las fracciones que establecen los supuestos de adjudicación directa es la excepción, ¿cuál es la regla? ¿qué justifica la existencia de esas excepciones?

Puede decirse que la regla es que las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realicen mediante la licitación pública, el concurso o la invitación a cuando menos tres proveedores.

Esto es así aunque el artículo 8 de la ley no haga distinción alguna en la enumeración de procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones e incluya a la adjudicación directa como un procedimiento más, porque el contenido del artículo 13 establece sólo casos excepcionales para que la adjudicación directa se pueda llevar a cabo.

Esta regla obedece a la necesidad de un funcionamiento honrado y eficaz en la labor gubernamental relativa a la adquisición de bienes y contratación de servicios.

Con la obligatoriedad de que por regla general, en la adquisición de bienes y contratación de servicios debe elegirse de entre varias opciones la que resulte más conveniente para cumplir con el fin de la adquisición o de la contratación, se pretende lograr el funcionamiento honrado y eficaz en dicha actividad gubernamental.

Por los mismos motivos se justifica la existencia de excepciones a la regla general: se busca que en los supuestos excepcionales previstos en el artículo 13 de la ley, la realización de los procedimientos de licitación pública, concurso o invitación a cuando menos tres proveedores no interrumpen o entorpezcan el funcionamiento honrado y eficaz en la labor gubernamental relativa a la adquisición de bienes y contratación de servicios.

¿Qué se pretende lograr con la adjudicación directa: rapidez en la contratación, libertad de elección a la autoridad que contrata, una oportunidad para llevar a cabo el contrato que en otras condiciones (llevando a cabo alguno de los otros procedimientos previstos en la ley como la licitación pública, el concurso o la invitación a cuando menos tres proveedores) sería imposible realizar, pero que la autoridad tiene necesidad de realizar aunque sea de otra forma?

Se pretende lograr la posibilidad de realización oportuna de la adquisición o contratación del bien o servicio requerido. (artículo 134 de la Constitución federal).

Para confirmar los razonamientos expuestos se transcribe la siguiente parte de la exposición de motivos de la ley:

" d) Que si bien es cierto, con el presente ordenamiento legal de aprobarse se daría cierta preferencia en igualdad de circunstancias a los inscritos en el Padrón de Proveedores, esta observancia no será indefectible como actualmente sucede, toda vez que se proponen cuatro mecanismos a través de los cuales deberá realizarse la contratación de bienes y servicios, que son: la licitación pública, el concurso, el sistema de invitación; y por excepción, en casos plenamente justificados, el sistema de adjudicación directa."

6.- De las anteriores conclusiones surge la duda de si en la adjudicación directa se deben tomar en cuenta las restricciones que se establecen en la ley para la realización de adquisiciones y contratación de servicios.

3.5. Restricciones a la adjudicación directa.

Las restricciones previstas en la ley son las siguientes:

3.5.1. Fraccionamiento de adquisiciones con el propósito de simulación.

Artículo 14.- "Las adquisiciones de bienes y servicios, no podrán fraccionarse para simular topes establecidos en esta ley, su reglamento y el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

Esta restricción se debe aplicar sin lugar a dudas.

3.5.2. Abstención de celebración de contratos sin saldo disponible.

Artículo 15.- "La Secretaría, secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales, se abstendrán de formalizar o modificar pedidos de adquisiciones o contratos de prestación de servicios relacionados con bienes muebles y de arrendamiento, si no hubiere saldo disponible en su correspondiente presupuesto"¹⁹.

También debe aplicarse puesto que no se desprende del artículo excepción alguna que se aplique a la adjudicación directa, a menos que se cumpla lo dispuesto por el artículo 16.

3.5.3. Preferencia a Empresas del Estado

Artículo 17.- "En las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios, se preferirá como proveedor en igualdad de circunstancias y en el orden que se indica a: las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales de las tres instancias de gobierno; a las empresas del sector social y privado del Estado, atendiendo también los términos de la Ley de Fomento

¹⁹ El artículo 16 de la ley establece que "en casos excepcionales, con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría podrá convocar o adjudicar adquisiciones de muebles, arrendamientos y servicios, sin contar con saldo disponible en su presupuesto..." sin embargo, esta es una excepción que no obedece directamente a los casos excepcionales previstos en el artículo 13 sino que es una disposición que puede tener aplicación en todos los procedimientos de adjudicación independientemente de que se trate de licitación pública, concurso, invitación a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa.

Económico del Estado de Jalisco. Asimismo, se dará preferencia a la inclusión de insumos, material, equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional." ²⁰

La aplicación de este artículo a los procedimientos de adjudicación directa depende de la fracción del artículo 13 a que se haga referencia.

Si la referencia es a la fracción I. En el caso de que exista la imposibilidad de celebrar concursos porque no existan suficientes proveedores (al menos seis según el artículo 11 de la ley), si es posible aplicar la restricción prevista. Si se requiere un bien con características o patente propia, no es posible aplicar el artículo 17 porque necesariamente se tendrá que optar por el que sea titular de la patente o el que proporcione el bien con las características que se requieran, independientemente del orden que establece el mencionado artículo.

Si se trata de la fracción segunda (adquisiciones de urgencia). Si es posible aplicar el artículo 17 porque si los proveedores de entre los cuales se va a elegir están en igualdad de circunstancias no existirá inconveniente en que se elija de entre ellos en el orden que se establece en el artículo 17.

El inconveniente que pudiera existir sería que por el tiempo que se tarde en determinar de entre los posibles proveedores cuáles están en igualdad de circunstancias, se pierda la oportunidad de la adquisición. Por tanto, en el caso de la fracción II del artículo 13 se podrá aplicar la restricción prevista en el artículo 17, siempre y cuando no se obstaculice el propósito de lograr una adquisición oportuna para la urgencia que se presenta.

En el caso de la fracción III. No se puede aplicar el artículo 17 al contenido de la fracción III del artículo 13, porque se establece claramente en esta fracción que la adjudicación se hará directamente a los productores.

En cuanto a la fracción IV. No existe inconveniente para que se aplique a esta fracción el artículo 17.

²⁰ El artículo 20 del Reglamento de la ley dispone: La secretaría o la Comisión, según sea el caso, decidirá la conveniencia de distribuir la adjudicación de los pedidos de un mismo bien a dos o más

Si se trata de la fracción V. Tampoco existe inconveniente para que se aplique el artículo 17.

3.5.4. Impedimento a la celebración de contratos por parentesco o relación de negocios.

Artículo 18.- "No podrán presentar propuestas o cotizaciones, ni celebrar contratos o pedido alguno, las personas físicas o jurídicas siguientes:

Los servidores públicos y miembros de la Comisión de Adquisiciones que puedan decidir sobre la adjudicación de pedidos o contratos, su cónyuge, concubina o concubinario, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, cuando lleven a cabo actos de comercio como personas físicas;

Aquellas en cuyas empresas participe algún servidor público o miembro de la Comisión que pueda decidir sobre la adjudicación de pedidos o contratos, su cónyuge, concubina o concubinario, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, ya sea como accionista, administrador, gerente, apoderado o comisario;

Las personas físicas o jurídicas que por causas imputables a ellas, se encuentren en situaciones de mora, respecto al cumplimiento de otro contrato o pedido celebrado con el Gobierno del Estado; y

Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de ésta u otras leyes."

Este artículo debe aplicarse en todas las fracciones del artículo 13.

3.5.5. Preferencia a los inscritos en el padrón de proveedores.

Artículo 19.- "Los contratos para la adquisición de bienes muebles, su arrendamiento o la prestación de servicios, se celebrarán preferentemente en

proveedores en observancia estricta del artículo 17 de la Ley, procurando la seguridad de suministro, la promoción económica y la generación del empleo en Jalisco.

igualdad de condiciones con aquellos proveedores que se encuentren inscritos en el Padrón de Proveedores cuyo registro se encuentra vigente."

En el caso del presente artículo establece el artículo 16 del reglamento de la ley que: "Los pedidos o contratos deberán celebrarse únicamente con los proveedores debidamente registrados en el Padrón de Proveedores de Bienes y Servicios del Gobierno del Estado de Jalisco, salvo los casos de excepción determinados en el artículo 13 de la Ley."

3.6. Autoridades que intervienen en el procedimiento de adjudicación directa:

En el presente apartado se estudiará cuáles son las autoridades que intervienen en el procedimiento de adjudicación directa.

3.6.1. Disposiciones relativas:

a) El artículo 5 de la ley establece: "La aplicación de esta ley corresponde al Gobernador del Estado a través de la Secretaría de Administración."

b) El artículo 6 de la ley dispone: "A fin de que se observe lo dispuesto en esta ley, la Secretaría de Administración tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular normas conforme a las cuales se deberán adquirir y enajenar las mercancías, materias primas, bienes muebles e inmuebles, observando en el caso de la enajenación de estos últimos, los términos, procedimientos y condiciones previstos en las disposiciones legales aplicables;

II.- Formular las bases para contratar el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y la prestación de servicios que se requieran;

III.- Elaborar las bases y normas para la celebración de licitaciones y concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles;

IV.- Intervenir en todas las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general o contratación para la recepción de servicios con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, excepto en aquellas que el propio presupuesto faculte celebrar en forma directa a las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley;

V.- Controlar y operar el Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado;

VI.- Intervenir en las licitaciones y concursos que se celebren en relación con actos regulados por esta ley;

VII.- Aprobar los formatos conforme a los cuales se documentarán los pedidos o contratos de adquisición;

VIII.- Revisar los pedidos o contratos de adquisición de bienes y los de enajenación de bienes muebles, con el objeto de verificar el cumplimiento de esta ley, las disposiciones que de ella emanen y las bases, reglas o normas que dicte la propia Secretaría;

IX.- Intervenir en la recepción de los bienes, así como en la verificación de sus especificaciones, calidad y cantidad; y en su caso oponerse a su recepción, para los efectos legales correspondientes;

X.- Levantar y mantener al corriente el inventario general de almacenes y tomar las medidas necesarias par lograr el cumplimiento de esta ley y disposiciones derivadas de la misma;

XI.- Administrar, controlar y vigilar los almacenes de las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y apoyar en lo conducente a los organismos paraestatales cuando le sea solicitado;

XII.- Elaborar el manual de adquisiciones y enajenaciones, así como mantenerlo actualizado;

XIII.- Integrar la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Poder Ejecutivo del Estado conforme lo marca esta ley;

XIV.- Atender y ejecutar las resoluciones que emita la Comisión; y

XV.- Las demás que le otorguen otra disposiciones o le asigne el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Las normas de adquisiciones y enajenaciones, las bases para contratación y celebración de licitaciones y concursos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, serán autorizadas por el Gobernador del Estado, conforme a las atribuciones que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo."

c) Por su parte el artículo 43 de la ley dispone: "La Comisión es un órgano colegiado de consulta, asesoría, análisis, opinión, orientación y resolución, que tiene por objeto intervenir como instancia administrativa en el procedimiento de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, enajenaciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios que requiera el Poder Ejecutivo del Estado."

De lo anterior se desprende que las autoridades que intervienen en la adjudicación directa son las siguientes:

- 1.- El Gobernador del Estado a través de la Secretaría de Administración.
- 2.- La Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- 3.- Las secretarías, dependencias y organismos auxiliares.

3.6.2. Forma en que intervienen las autoridades señaladas en el punto anterior en la adjudicación directa.

Toda adquisición, arrendamiento o contratación de servicios inicia por un requerimiento. El artículo 7 de la ley establece: "Las secretarías, dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo del Estado, con relación a sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, deberán:

- I. Programar²¹ sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios en razón de sus necesidades reales, en forma anual y

²¹ El artículo 8° del Reglamento de la ley dispone: "Las Secretarías, Dependencias y Organismos, deberán formular sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, con base en sus necesidades reales y con sujeción al presupuesto de egresos vigente en cada ejercicio fiscal, y presentarlos a la Secretaría a más tardar en la primera quincena del mes de septiembre del año anterior del ejercicio para el que se programe, debiendo integrar con la propuesta:

- I. Sus objetivos y metas a corto y mediano plazo;
- II. La existencia de los bienes en sus almacenes mediante inventarios;
- III. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios;
- IV. Las especificaciones de los bienes y servicios;
- V. Las normas de calidad de los bienes y los plazos estimados de suministros;
- VI. Los calendarios financieros;
- VII. Los requerimientos para la conservación y mantenimiento de los bienes muebles y ampliación de la capacidad de los servicios que presten..."

"Artículo 9.- Los organismos sectorizados, presentarán sus anteproyectos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios a la entidad cabeza de sector, dentro del término que ésta determine, los cuales una vez analizados y de considerarlos procedentes los remitirán a la Secretaría en la fecha establecida en el artículo 8° de este Reglamento."

"Artículo 10.- Una vez que la Secretaría reciba el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios de las Secretarías, Dependencias y Organismos, formulará los catálogos de los bienes y servicios, los cuales serán integrados en concordancia con las partidas presupuestales, estadísticas de consumo e instructivos que servirán de guía para la integración de los programas."

"Artículo 11.- La Secretaría proporcionará a las Secretarías, Dependencias y Organismos, las estadísticas de sus consumos del ejercicio inmediato anterior al que se programa, con el objeto de facilitarle la integración de sus proyectos anuales. En caso de no presentar su propuesta definitiva en la fecha establecida, la Secretaría validará las cifras estadísticas del ejercicio anterior como programa definitivo."

"Artículo 12.- Los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, deberán contener la codificación y descripción de los bienes y servicios de acuerdo al catálogo respectivo, la información relativa a especificaciones técnicas y cualquier otro tipo de datos necesarios, para realizar las contrataciones en las mejores condiciones para el Gobierno del Estado."

con sujeción al presupuesto de egresos vigente en cada ejercicio fiscal, debiéndolo remitir a la Secretaría, para los efectos de su competencia...”

El artículo 4 de la ley establece: “Las operaciones a que se refiere la presente ley se llevarán a cabo por la Secretaría, las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, directamente o por acuerdo del titular del Ejecutivo, en la forma y términos en ella previstos y en los que al efecto disponga el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.”

Por su parte, la fracción IV del artículo 6 de la propia ley establece: “A fin de que se observe lo dispuesto en esta ley, la Secretaría de Administración tendrá las siguientes facultades:

Fracc. IV. Intervenir en todas las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general o contratación para la recepción de servicios con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, excepto en aquellas que el propio presupuesto faculte celebrar en forma directa a las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley;...”

El artículo 8° de la ley dispone: “Salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la secretaria...”

“Artículo 13.- La Secretaría con base en el programa general de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que integre, determinará en los que deban llevarse a cabo su adquisición o contratación en forma consolidada, con el objeto de optimar los recursos del Estado y obtener las mejores condiciones en cuanto al costo, calidad y financiamiento.”

De los artículos transcritos se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1. En la adjudicación directa como en los demás procedimientos establecidos para la realización de adjudicaciones, las secretarías, dependencias y organismos auxiliares realizarán los requerimientos de bienes y servicios a la Secretaría de Administración de conformidad con lo establecido en la ley y en su reglamento.
2. La Secretaría de Administración es la facultada para llevar a cabo los procedimientos de adjudicación previstos por el artículo 8° de la ley, incluyendo a la adjudicación directa.
3. La adjudicación directa así como los demás procedimientos previstos por la ley, serán llevados a cabo directamente por las dependencias y entidades a que se refiere la ley, en los casos en que el presupuesto de egresos las faculte a celebrar en forma directa las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general o contratación para la recepción de servicios.

3.6.3. Participación de la Comisión de adquisiciones en la adjudicación directa:

El artículo 43 de la ley establece que "la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado, es un órgano colegiado²² de consulta,

²² - La Comisión es un órgano colegiado que de acuerdo a lo que dispone el artículo 46 tendrá la estructura siguiente:

"Siete vocales que tendrán voz y voto, propuestos en los términos del artículo 47.

Un Secretario Ejecutivo que asistirá a las sesiones de la Comisión sólo con voz pero sin voto, y

Los invitados, que sólo tendrán voz.

La Comisión será presidida por el Vocal de la Secretaría y sesionará válidamente con la mayoría de sus integrantes. Las sesiones se verificarán ordinariamente en forma quincenal

asesoría, análisis, opinión, orientación y resolución, **que tiene por objeto intervenir como instancia administrativa en el procedimiento de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, enajenaciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios** que requiera el Poder Ejecutivo del Estado."

De lo que establece este artículo se desprende que la Comisión interviene como instancia administrativa en todas las operaciones que se lleven a cabo de conformidad con esta ley; por tanto, interviene cuando se lleve a cabo el procedimiento de adjudicación directa.

El artículo 44 establece cuáles son las funciones que tiene la comisión, como son:

"I.- Emitir su resolución sobre las mejores condiciones de calidad, servicio, precio, pago y tiempo de entrega ofertadas por los proveedores, con motivo de las solicitudes de aprovisionamiento, materia de su competencia, para la **adquisición de los bienes muebles, enajenación, arrendamientos y contratación de servicios;**

II.- Allegar al titular del Poder Ejecutivo o al Secretario, la información de las condiciones que rigen el mercado, sobre la adquisición de bienes muebles e

excepto cuando no se tengan asuntos que tratar y extraordinariamente cuantas veces sea necesario."

"Artículo 47.- Los vocales serán los titulares o sus representantes que ellos designen, de las entidades públicas y organismos del sector privado siguiente:

- I. Secretaría de Administración;
- II. Secretaría de Finanzas;
- III. Contraloría del Estado;
- IV. Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara,
- V. Consejo Nacional de Comercio Exterior; y
- VI. Centro Empresarial de Jalisco, S.P."

inmuebles requeridos por las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales para fortalecer los elementos y criterios de los pedidos y contratos;

III.- Sugerir al Secretario, la adjudicación de las órdenes de compra a favor de proveedores de la entidad, cuando la calidad, servicio y precio de sus productos o servicios se encuentren en igualdad o mejores condiciones de las ofertadas por otros que no lo sean;

IV.- Proponer al Secretario la sustitución de bienes de procedencia extranjera por similares producidos en el país, así como de los provenientes de otras entidades federativas, por los del Estado;

V.- Fomentar la homologación y compatibilidad de los bienes y servicios a adquirirse por el Poder Ejecutivo, a fin de simplificar las tareas de mantenimiento y servicio;

VI.- Fomentar la incorporación de más personas al Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado que reúnan requisitos para su registro, antecedentes en calidad de sus productos, eficiencia en el servicio y acordes al mercado;

VII.- Plantear la obtención de asesoría externa especializada en las adquisiciones que por el complejo contenido tecnológico o grado de especialización de los bienes o servicios dificulte determinar con suficiencia su contratación o conveniencia, debiendo acudir en el orden siguiente: a las dependencias y organismos auxiliares y paraestatales que por su ámbito de competencia conozcan la materia, instituciones de educación superior de la entidad, empresas, laboratorios o despachos profesionales;

VIII.- Invitar a participar en sus sesiones a servidores públicos que por sus funciones coadyuven a la fundamentación de sus resoluciones;

IX.- Sugerir fuentes de abastecimiento o alternativas de suministros para satisfacer los requerimientos de las dependencias y organismos auxiliares;

X.- Procurar en los términos de este ordenamiento, las adquisiciones en partes proporcionales a favor de aquellos proveedores que oferten el mismo bien o servicio, en igualdad de condiciones de calidad, servicio, precio, condiciones de pago y tiempo de entrega, atendiendo al principio de equidad;

XII.- Proponer a la Secretaría los criterios para la elaboración del Manual de Adquisiciones y Enajenaciones así como su permanente actualización;

XIII.- Opinar sobre las dudas que surjan en la aplicación de esta ley y su reglamento;

XIV.- Informar anualmente al titular del Poder Ejecutivo respecto de las actividades desarrolladas en dicho período."

El artículo 45 de la Ley dispone los montos de los requerimientos en los que será obligatoria su participación:

"La Comisión ejercerá sus funciones en aquellos casos en que la cuantía de los requerimientos contenidos en la solicitudes de aprovechamiento, servicio o trabajo, formuladas por las secretarías, dependencias u organismos auxiliares, clasificadas por partida presupuestal, se encuentre comprendida entre el uno y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales."

La exposición de motivos de la ley establece respecto al artículo transcrito lo siguiente:

" ... e) Que de la misma manera, se establecen las bases para fijar la competencia de la Comisión de Adquisiciones, proponiéndose que su intervención sea obligatoria en todas aquellas operaciones que impliquen una erogación cuyo monto se encuentre comprendido entre el dos²³ y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y el exceso de ese monto será motivo de que las contrataciones se realicen mediante licitación pública; ..."

De lo anterior se desprende que la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones intervendrá en todas las operaciones que impliquen una erogación cuyo monto se encuentre comprendido entre el uno y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.

En las operaciones cuyo monto sea menor al uno al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales, no existirá obligación de que la Comisión de Adquisiciones participe.

En las operaciones cuyo monto sea mayor al diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales, no existirá obligación de que la Comisión de Adquisiciones participe. En este caso, sin embargo, la contratación deberá realizarse mediante licitación pública.

²³ En la exposición de motivos se establece "entre el dos..." pero el texto final de la ley quedó "entre el uno..."

3.6.4. Objeciones a la participación de la Comisión de Adquisiciones en los procedimientos de Adjudicación Directa.

Se ha dicho que la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones no debe intervenir en la adjudicación directa porque la Comisión sólo debe intervenir en los procedimientos y la adjudicación directa no es un procedimiento. En la adjudicación directa no se realiza un procedimiento, se adjudica directamente.

Al respecto debe decirse lo siguiente:

1.- La adjudicación directa sí es un procedimiento, es una forma o modo de realizar una adquisición.

2.- El artículo 8 de la ley establece: "Salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la Secretaría mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

I.- Por licitación pública;

II.- Por concurso;

III.- Por invitación a cuando menos tres proveedores; y

IV.- Por adjudicación directa."

Entonces resulta claro que la propia ley establece que la adjudicación directa es un procedimiento.

3.- El afirmar que la adjudicación directa no es un procedimiento porque para llevarse a cabo no se realiza licitación pública, concurso o invitación a cuando menos tres proveedores, implica señalar que procedimiento significa realizar una convocatoria a diversos proveedores para celebrar un contrato.

5.- Si se concluye que la adjudicación directa sí es un procedimiento, entonces debe decirse que la Comisión de Adquisiciones sí interviene en las adjudicaciones directas, si el monto de la adquisición se encuentra dentro de los límites que establece el artículo 45 de la ley.

CAPÍTULO IV

EXCEPCIONES AL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 13.

SUMARIO: 4.1. Planteamiento general. 4.2. Análisis del artículo 48 en relación con el 45. 4.3. Excepción prevista en el artículo 16.

4.1. Planteamiento General. Del análisis del contenido de la ley se desprende que existe una excepción al contenido del artículo 13 de la ley. La excepción prevista en el artículo 48 en relación con el 45.

En el presente capítulo se realizará un análisis de los artículos mencionados.

4.2. Análisis del artículo 48 en relación con el 45.

El artículo 45 de la ley establece:

“La Comisión ejercerá sus funciones en aquellos casos en que la cuantía de los requerimientos contenidos en las solicitudes de aprovechamiento, servicio o trabajo, formuladas por las secretarías, dependencias u organismos auxiliares, clasificadas por partida presupuestal, se encuentre comprendida entre el uno y el diez al millar del presupuesto global consignado en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales...”

Por su parte el artículo 48 dispone:

“Cuando la satisfacción de los requerimientos rebase el monto máximo señalado en el artículo 45 de esta ley, invariablemente se sujetará al procedimiento de licitación pública, bajo el sistema y bases que se fije la Secretaría misma que establecerá las especificaciones, catálogo de conceptos y demás circunstancias pertinentes a la adquisición.”

De lo dispuesto en los anteriores artículos se desprende que cuando la cuantía de las adquisiciones rebase el monto máximo establecido en el artículo 45, invariablemente se sujetará al procedimiento de licitación pública.

Esta excepción requiere sin embargo un análisis relacionado con cada una de las fracciones del artículo 13, porque existirán supuestos en los que la cuantía de los requerimientos rebase el monto previsto por el artículo 45 y sin embargo no se podrá llevar a cabo el procedimiento de licitación previsto por el artículo 48.

Se pone el caso de que resulte imposible la celebración de concursos debido a que no existan suficientes proveedores o se requiera de un bien con características o patente propia. (fracción I art. 13)

En este caso la justificación de la adjudicación directa se presenta por la imposibilidad de concursos provocada por la falta de suficientes proveedores o el requerimiento de un bien con características o patente propia.

Si se presenta el caso de que el monto de la operación rebasa el monto previsto por el artículo 45, ¿será posible llevar a cabo el procedimiento de licitación pública?

La excepción prevista por el artículo 48 establece que si se rebasa el monto mencionado, invariablemente se llevará a cabo el procedimiento de licitación pública, no el de concurso, pero si resulta imposible llevar a cabo el procedimiento de concurso, ¿es posible llevar a cabo la licitación pública?

El artículo 9 de la ley establece que "las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y prestación de servicios que se contraten por el sistema de licitación pública, se basarán en la convocatoria pública que se formulará para que se presenten libremente proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos de manera pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles

en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la ley.”

Por su parte el artículo 11 dispone que “las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios a través del sistema de concurso, serán aquellas que se realicen por invitación abierta, conforme al monto establecido en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley. En este concurso deberán invitarse a participar cuando menos a seis proveedores.”

Entonces, si se convoca a un concurso y se presentan menos de 6 proveedores será imposible llevar a cabo el procedimiento de concurso, pero podrá realizarse el procedimiento de adjudicación directa; sin embargo, si el monto de la adquisición rebasa la cantidad prevista por el artículo 48 de la ley, se deberá llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, lo cual sí es posible porque, a diferencia del concurso, no se requiere un mínimo de participantes.

Si la justificación de la adjudicación directa es por la razón de que se pretenda adquirir bienes con características o patente propias, sí será posible llevar a cabo la licitación pública, y acudirán a ella el o los proveedores que ofrezcan el bien que se está solicitando.

Si se presenta el caso de adquisiciones de urgencia, motivadas por accidentes o acontecimientos inesperados, (fracción II art. 13), y el monto de la adquisición rebasa el monto máximo previsto en el artículo 45, ¿es posible que se lleve a cabo el procedimiento de licitación pública?

Si se trata de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios, básicos o semiprocados que se hagan directamente a los

productores, y la adquisición rebasa el monto máximo previsto en el artículo 45 de la ley, ¿es posible llevar a cabo el procedimiento de licitación pública?

Si se trata de la contratación de servicios básicos y complementarios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, y el monto de la operación rebasa el límite previsto por el artículo 45 de la ley, ¿es posible llevar a cabo el procedimiento de licitación pública?

Si se trata de bienes requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado y el monto rebasa el límite previsto por el artículo 45 de la ley ¿Es posible llevar a cabo el procedimiento de licitación pública?

Debe considerarse que en los casos en los que la licitación pública resulte imposible de llevarse a cabo, será aplicable la excepción prevista en el artículo 16 de la ley, que será analizada en el siguiente apartado. Lo anterior no es impedimento para afirmar que por regla general, el contenido de los artículos 45 y 48 de la ley, sí es una excepción al procedimiento de adjudicación directa.

4.3. Existe en el artículo 16 de la ley una excepción a lo dispuesto por el artículo 48 en relación con el 45 de la propia ley.

El artículo 16 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco establece:

“En casos excepcionales, con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría podrá convocar o adjudicar adquisiciones de muebles, arrendamientos y servicios, sin contar con saldo disponible en su presupuesto, o en su caso sin atender a los rangos de competencia de la Comisión o sistemas de licitación pública. En estos supuestos la Secretaría informará a la Comisión de lo realizado.”

El artículo transcrito se puede desglosar en los siguientes elementos:

1. En casos excepcionales
2. Con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo.
3. la Secretaría podrá convocar o adjudicar adquisiciones de muebles, arrendamientos y servicios, sin contar con saldo disponible en su presupuesto.
4. o en su caso sin atender a los rangos de competencia de la Comisión o sistemas de licitación pública.
5. En estos supuestos la Secretaría informará a la Comisión de lo realizado.

Entonces: El contenido del artículo 16 se aplica en casos excepcionales como el mismo artículo lo dice.

El efecto que produce la autorización prevista en el artículo 16, cuando establece: "o en su caso sin atender a los rangos de competencia de la Comisión o sistemas de licitación pública", es que en esos casos excepcionales no se aplicará lo dispuesto por el artículo 48 de la ley que dispone: "Cuando la satisfacción de los requerimientos rebase el monto máximo señalado en el artículo 45 de esta ley (Este artículo establece los rangos de competencia de la comisión), invariablemente se sujetará al procedimiento de licitación pública..."

¿Podiera decirse que lo previsto en el artículo 16 es una forma de adjudicación directa?

No; lo que se establece en el artículo 16 no es una forma distinta de adjudicación, es la autorización que da la ley de que, aunque un requerimiento rebase el monto máximo establecido en su artículo 45, la adjudicación se pueda llevar a cabo por los otros tres tipos de procedimientos previstos en el artículo 8, esto es: los concursos, la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación

directa, respetando por supuesto los requisitos establecidos para cada uno de esos procedimientos.

Lo anterior significa que la adjudicación no se llevará necesariamente mediante el procedimiento de licitación pública sino por el procedimiento que se elija siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos para el tipo de procedimiento por el que se opte.

CAPÍTULO V

COMPARACIÓN ENTRE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ADJUDICACIÓN DIRECTA CONTENIDAS EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO Y LA LEY FEDERAL DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

1.- Planteamiento general.- En el presente capítulo se realizará una comparación entre las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco y la Ley Federal de Adquisiciones y Obras Públicas relativas a la adjudicación directa.

El artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obra Públicas establece:

"Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. Por licitación pública, y
- B. Por invitación restringida, la que comprenderá:
 - I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y
 - II. La adjudicación directa"

El artículo 80 establece: "En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 81 y 82, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida.

La opción que las dependencias y entidades ejerzan, deberá fundarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. En

el dictamen a que se refieren los artículos 46 y 59, según corresponda, deberán acreditar, de entre los criterios mencionados, aquéllos en que se funda el ejercicio de la opción y contendrá además:

- I. El valor del contrato;
- II. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, una descripción general de la obra correspondiente;
- III. La nacionalidad del proveedor o contratista, según corresponda, y
- IV. Tratándose de adquisiciones y arrendamientos, el origen de los bienes..."

Artículo 81.- "Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

- I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

El contenido de esta fracción es en parte similar a la fracción I del artículo 13 de la ley estatal que establece:

"I. Cuando resulte imposible la celebración de concursos debido a que no existan suficientes proveedores o se requiera de un bien con características o patente propia, previa justificación por parte de quien lo solicite;"

- II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;

Esta fracción es similar al contenido de la fracción II del artículo 13 de la ley estatal que dispone:

" II. Cuando se trate de adquisiciones de urgencia, motivadas por accidentes o acontecimientos inesperados, previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, en el que se hará constar tal circunstancia;"

- III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y

No existe en la ley estatal disposición semejante a esta.

- IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes.

No existe en la ley estatal disposición semejante a esta.

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

- I. Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada²⁴;

²⁴ En el proyecto de Ley de Adquisiciones y Enajenaciones elaborado por la Secretaría de Administración, presentado en la Secretaría General de Gobierno el día 23 de noviembre de 1994, se establecía en la fracción I del artículo 12 relativo a la adjudicación directa que ésta se podía llevar a cabo "Cuando resulte imposible la celebración de concursos debido a que no existan suficientes proveedores y se requiera un bien con características y marca específica, previa justificación por parte de quién lo solicite."

Esta fracción tiene cierta semejanza con la fracción I de la ley estatal, aunque no tiene el mismo contenido porque la ley estatal no se refiere a bienes de marca determinada sino a bienes con características o patente propia.

- II. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y, bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros legitimados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

Esta fracción es similar en parte a la fracción III de la ley estatal que establece:

"Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios, básicos o semiprocesados, que se hagan directamente a los productores."

- III. Se trate de servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

No existe disposición similar en la ley estatal.

- IV. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;

No existe disposición semejante en la ley estatal.

- V. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios;

No existe en la ley estatal disposición semejante.

- VI. Se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

No existe disposición similar en la ley estatal.

- VII. Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien bajo la intervención judicial ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables, y

No existe disposición semejante en la ley estatal.

- VIII. Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

No existe disposición semejante en la ley estatal.

Artículo 82.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, o por adjudicación directa cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, siempre que las

operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

El artículo 14 de la ley estatal establece: "Las adquisiciones de bienes y servicios, no podrán fraccionarse para simular topes establecidos en esta ley, su reglamento y el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones, arrendamiento y servicios autorizado o, tratándose de obra pública, del veinte por ciento de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal.

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

El artículo 16 de la ley estatal establece: "En casos excepcionales, con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría podrá convocar o adjudicar adquisiciones de muebles, arrendamientos y servicios, sin contar con saldo disponible en su presupuesto, o en su caso sin atender a los rangos de competencia de la Comisión o sistemas de licitación pública. En estos supuestos la Secretaría informará a la Comisión de lo realizado."

De la lectura de los artículos relativos a la adjudicación directa contenidos en ambas leyes se puede concluir lo siguiente:

1. La ley federal establece dentro del genero invitación restringida, tanto a la invitación a cuando menos tres proveedores como a la adjudicación directa.
2. La ley estatal establece disposiciones distintas para la invitación a cuando menos tres proveedores como para la adjudicación directa.
3. La ley federal regula además de las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios, la contratación de obra pública.
4. La ley estatal solamente regula las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios.
5. Los casos en los que se puede llevar a cabo la adjudicación directa son similares en ambas leyes, aunque la ley federal prevé mayor número de casos.
6. En ambas leyes la adjudicación directa es un caso de excepción.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE UNA ADJUDICACIÓN DIRECTA.

SUMARIO: 6.1 Planteamiento general. 6.2. Antecedentes. 6.3. Razonamientos que objetan la legalidad de la adjudicación directa. 6.4 Objeciones a la afirmación de que el contrato debió realizarse mediante licitación pública. 6.5. Contestación a las objeciones. 6.6. Ausencia de saldo disponible en el presupuesto. 6.6. Conclusiones.

6.1. Planteamiento general:

Con el propósito de señalar la importancia que tiene una correcta interpretación de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, se expondrá en el presente capítulo, el análisis de un procedimiento de adjudicación directa.

6.2. Antecedentes.

A. Con fecha 18 de diciembre de 1997, el Gobierno del Estado de Jalisco, representado por el Secretario General de Gobierno, Lic. Raúl Octavio Espinoza Martínez; por el Secretario de Finanzas, Lic. José de Jesús Levy García y por el Secretario de Administración, Lic. Carlos Rodríguez Combeller, y la persona jurídica denominada "Análisis para la Criminalidad" S.C., representada por los señores, Ing. Miguel Oscar Aguilar Ruiz y Lic. José Antonio Arenas Villanueva, formalizaron dos contratos de prestación de servicios profesionales²⁵.

B. El primero de los contratos comprende la elaboración de un programa estatal de justicia y seguridad pública denominado Proyecto Jalisco.

²⁵ La información relativa a los contratos está tomada de una copia de los propios contratos de prestación de servicios profesionales celebrado el día 18 de diciembre de 1997 entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la persona jurídica denominada "Organización para el Análisis de la Criminalidad, S.C."

C. En el segundo la sociedad civil asesora se compromete a elaborar doce iniciativas de reformas y de creación de distintas leyes.

D. Los honorarios que se comprometió el Gobierno del Estado a pagar son los siguientes:

Por el proyecto Jalisco: \$5 827,500.00 más I.V.A., de los cuales el 25% se debe pagar con fondos del presupuesto de egresos de 1997, y el resto con fondos del presupuesto de egresos de 1998.

Por las iniciativas de reformas y creación de nuevas leyes: \$ 621,600.00 más I.V.A.

E. En el capítulo de declaraciones de los Contratos se estableció:

"Declara EL GOBIERNO:

Que los servidores públicos firmantes en el presente contrato, concurren en ejercicio de las facultades que la ley les confiere para contraer obligaciones, misma que en la especie se ejercita dada la especial naturaleza de los servicios y la alta calificación técnica de la persona moral que se contrata, en los términos del artículo 6 fracción IV de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado."

F. La Secretaría de Administración fundamentó la adjudicación directa del contrato de asesoría en materia de seguridad pública en los artículos 4 y 6, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

G. Se transcribe textualmente el razonamiento que da la Secretaría de Administración al respecto:

"FUNDAMENTACIÓN LEGAL PARA LA ADJUDICACIÓN DIRECTA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN SEGURIDAD PÚBLICA

El contrato de prestación de servicios en Seguridad Pública, se fundamentó en la partida presupuestal 030282903301 del Presupuesto de Egresos de 1997. .01 Ejercicio directo de la dependencia (Asesoría Legal), Unidad Presupuestal 03 Secretaría General de Gobierno. Este antecedente sirvió como base para determinar una adjudicación directa, ya que como se dijo anteriormente, está respaldado por el Presupuesto de Egresos de referencia, dándole sustento legal el artículo 4° de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del estado, que establece las operaciones a que se refiere la presente ley, se llevarán a cabo por la Secretaría, las Secretarías, Dependencias y Organismos Auxiliares, directamente o por acuerdo del titular del Ejecutivo, en la forma y términos en ella previstos y en los que al efecto disponga el **Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado**.

El artículo 6° fracción IV de la misma ley, establece que la Secretaría podrá intervenir en todas las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general o contratación para la recepción de servicios con cargo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, **excepto en aquellos que el propio Presupuesto faculte celebrar en forma directa a las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley.**"

H. La Contraloría del Estado de Jalisco agregó a la fundamentación señalada por la Secretaría de Administración lo siguiente:

"...Cabe mencionar que uno más de los numerales que sirvieron de fundamento para llevar a cabo la celebración del contrato de seguridad pública en forma directa por parte del Secretario General de Gobierno, fue el 13 fracción V de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco que a la letra dice "Las adquisiciones, arrendamientos y contratación por adjudicación directa, podrán

efectuarse en los siguientes casos: ... V.- Cuando se trate de bienes requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado." y en la especie el objeto del multicitado contrato es la elaboración del proyecto denominado "Proyecto Jalisco" cuya finalidad será una mejor atención y eficaz combate al delito, mediante el diseño de estructuras administrativas en materia de seguridad pública, procuración de justicia y política criminal, por lo que con tal celebración el Estado es el titular del derecho para llevar a cabo la aplicación del esquema de seguridad que elabora la Sociedad Civil, y tal adquisición al ser objeto de derechos le da ese carácter de bien, según lo establece el artículo 796 del Código Civil del Estado, lo anterior se robustece con la clasificación que hace respecto de los bienes el mismo ordenamiento en cita, específicamente por los artículos 838 y 839 que definen a los bienes tangibles e intangibles, definiendo a los primeros aquellos que pueden apreciarse por los sentidos, y a los segundos los que carecen de tales atributos, quedando entonces el contrato que se comenta dentro de los bienes intangibles, y por tanto se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 13 fracción V aludido en líneas precedentes. "

6.3. Razonamientos que objetan la legalidad de la adjudicación directa.

I. En cuanto a la fundamentación de la adjudicación directa en los artículos 4 y 6 fracción IV de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco:

A. El artículo 4 de la ley establece: "Las operaciones a que se refiere la presente ley se llevarán a cabo por la Secretaría, las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, directamente o por acuerdo del titular del Ejecutivo en la forma y términos en ella previstos y en los que al efecto disponga el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

B. El artículo 6 fracción IV establece:

"A fin de que se observe lo dispuesto en esta ley, la Secretaría de Administración tendrá las siguientes facultades:

Fracción IV.- Intervenir en todas las adquisiciones de bienes, arrendamientos en general o contratación para la recepción de servicios con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, excepto en aquellas que el propio presupuesto faculte celebrar en forma directa a las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley;"

C. Según se desprende del contenido de los artículos transcritos, los mismos se refieren a las facultades de la Secretaría de Administración, no a la forma de contratar (por forma de contratar se entiende el tipo de procedimiento, ya sea licitación pública, concurso, adjudicación directa, etc.). Por tanto, los artículos transcritos pueden servir de fundamento para que no intervenga la Secretaría de Administración en la celebración del contrato, más no para fundamentar el hecho de que el contrato se licite o se adjudique directamente.

D. No debe confundirse el término "ejercicio directo de la dependencia" con el término "adjudicación directa".

E. El ejercicio directo de la dependencia se refiere, según queda claro en el artículo 6 fracción IV de la Ley de Adquisiciones, al hecho de que contrata directamente la Secretaría o dependencia de que se trate y no la Secretaría de Administración.

F. Además de lo anterior, otro argumento en contra de la opinión de la Secretaría de Administración, es el hecho de que, según la propia Secretaría, el contrato de prestación de servicios se fundamentó en una partida presupuestal del Presupuesto de Egresos de 1997, cuando según consta en el contrato, sólo el 25% del precio de uno de los contratos se liquidaría en el año de 1997.

G. Esto significa que la adjudicación de un contrato de 5'827,500.00 se fundamentó en una partida presupuestal de 2'667,400.00 destinada a Asesoría.

II. Respecto de la aplicación de la fracción V del artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones:

A. Según consta en la primera cláusula del contrato del "Proyecto Jalisco", la sociedad civil se obliga a "la elaboración del proyecto denominado Proyecto Jalisco con el fin de lograr en el corto, mediano y largo plazos, un nuevo modelo institucional que permita una mejor atención y un más eficaz combate al delito..."

B. En la cláusula segunda se establece que la sociedad civil se obliga a:

"1.- Practicar un diagnóstico de todas y cada una de las instituciones públicas del Estado de Jalisco involucradas directamente en el proyecto Jalisco...

2.- Realizar el análisis de la información obtenida del diagnóstico para diseñar el programa...

3.- Proporcionar la asesoría técnica a los titulares de las dependencias involucradas en el Proyecto Jalisco...

4.- Proporcionar los servicios de supervisión técnica por muestreo en trabajo de campo o documental, de la operación del proyecto...

5.- Formular y presentar al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, durante el mes de noviembre de 1998, una evaluación integral de los avances..."

C. Del contenido de los párrafos del contrato transcritos se desprende que la sociedad civil se obligó a prestar servicios profesionales. El objeto del contrato es un "hacer", no un "dar".

D. El contrato referido se denomina: "Contrato de prestación de servicios profesionales..."

E. El inciso b) del capítulo de declaraciones del contrato referido señala "Que los servidores públicos firmantes en el presente contrato, concurren en ejercicio de las facultades que la ley les confiere para contraer obligaciones, misma que en la especie se ejercita dada la especial naturaleza de los servicios y la alta calificación técnica de la persona moral que se contrata,..."

F. El artículo 2254 del Código Civil del Estado de Jalisco establece: "El contrato de prestación de servicios técnicos o profesionales es aquel por medio del cual el prestador se obliga a proporcionar en beneficio del cliente o prestatario determinados servicios que requieren de una preparación técnica o profesional."

G. Por la adquisición de bienes no se pagan honorarios. En el contrato que se analiza el Gobierno del Estado se comprometió a pagar honorarios.

H. Los bienes se adquieren, los servicios se contratan.

I. Por lo anterior, no puede afirmarse que se trate de una adquisición de bienes sino de una contratación de servicios.

III. Independientemente de que se trate de bienes o servicios debe tomarse en cuenta lo que establece el artículo 48 de la ley.

A. El artículo 48 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones establece: "Cuando la satisfacción de los requerimientos rebase el monto máximo señalado en el artículo 45 de esta ley, invariablemente se sujetará al procedimiento de licitación pública, bajo el sistema y bases que fije la Secretaría misma que establecerá las

especificaciones catálogo de conceptos y demás circunstancias pertinentes a la adquisición.”

B. El artículo 45 de la ley establece: “La Comisión ejercerá sus funciones en aquellos casos en que la cuantía de los requerimientos contenidos en las solicitudes de aprovechamiento, servicio o trabajo, formuladas por las secretarías, dependencias u organismos auxiliares, clasificadas por partida presupuestal, se encuentre comprendida entre el uno y el diez al millar del presupuesto global consignado en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales.”

C. En el presente caso el monto de la adquisición sí rebasa el tope máximo establecido en el artículo 45. Para el presupuesto de 1997 el 10 al millar del presupuesto global del Gobierno del Estado (obtenido con la fórmula que describe el propio artículo 45)²⁶ es de \$ 5'165,028.89

D. Tan solo el monto de uno de los contratos es de \$ 5, 827, 500.00 (Cinco millones ochocientos veintisiete mil pesos 00/100 MN) más el IVA que corresponda.

E. El otro contrato es de \$ 621,600.00 más I.V.A.

F. Es aplicable lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado que establece:

“Las adquisiciones de bienes y servicios, no podrán fraccionarse para simular topes establecidos en esta ley, su reglamento y el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.”

²⁶ En el Presupuesto de Egresos para 1997 se establece como presupuesto global para gasto corriente la cantidad de 2,887,131,120.96. Para Servicios Personales se establece una cantidad de 2,370,628,231.00. El resultado de la resta de 2,887,131,120.96 – 2,370,628,231.00 es: 516502889.96. El diez al millar de 516502889.96 es de 5165028.89.

G. Entonces, la contratación rebasa el monto máximo establecido en el artículo 45 en relación con el 48 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco y por tanto invariablemente se debió someter al procedimiento de licitación pública.

6.4. Objeciones a la afirmación de que el contrato se debió licitar públicamente.

Al último planteamiento que se realiza se ha presentado la objeción de que el artículo 48 se encuentra ubicado en el título que contiene las disposiciones de la Comisión de adquisiciones. Que la Comisión de Adquisiciones interviene de acuerdo a lo que se establece en el artículo 43 solamente en los procedimientos de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, enajenaciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios que requiera el Poder Ejecutivo del Estado.

Que la adjudicación directa no es un procedimiento y por tanto no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 48.

6.5. Contestación a las objeciones.

Al respecto debe decirse lo siguiente:

A. El artículo 43 establece que la Comisión de Adquisiciones intervendrá en el procedimiento de adquisiciones...arrendamientos y contratación de servicios...

B. El artículo 8 de la propia Ley de Adquisiciones y Enajenaciones dispone:

Artículo 8.- "Salvo disposición legal en contrario, las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios que requieran las secretarías, dependencias y organismos auxiliares, se realizarán por conducto de la Secretaría mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

I.- Por licitación pública;

II.- Por concurso;

III.- Por invitación a cuando menos tres proveedores; y

IV.- Por adjudicación directa."

C. Entonces, la propia Ley de Adquisiciones y Enajenaciones establece que la adjudicación directa es un procedimiento.

D. Donde el legislador no distingue tampoco debe hacerlo el interprete.

E. Afirmar que la adjudicación directa no es un procedimiento porque para llevarse a cabo no se realiza licitación pública, concurso o invitación a cuando menos tres proveedores, implica señalar que procedimiento significa realizar una convocatoria a diversos proveedores para celebrar un contrato, lo cual no es correcto.

F. Procedimiento es la forma o modo de hacer las cosas.

G. La adjudicación directa sí es un procedimiento, es una forma o modo de realizar una adquisición, arrendamiento o contratación de servicios.

H. Resulta claro que la propia ley establece que la adjudicación directa es un procedimiento y por tanto sí le es aplicable el contenido del artículo 48 de la Ley de adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

I. Si el contrato de asesoría en materia de seguridad pública excedió el monto máximo establecido en el artículo 45 en relación con el 48 de la ley, invariablemente debió haberse sometido al procedimiento de licitación pública.

6.6. Exposición de motivos de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Para fortalecer los razonamientos señalados se transcriben los siguientes párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco transcritos en el considerando del dictamen de la misma ley.

"d) Que si bien es cierto, con el presente ordenamiento legal de aprobarse se daría cierta preferencia en igualdad de circunstancias a los inscritos en el Padrón de Proveedores, esta observancia no será indefectible como actualmente sucede, toda vez que se proponen cuatro mecanismos a través de los cuales deberá realizarse la contratación de bienes y servicios, que son: la licitación pública, el concurso, el sistema de invitación; y por excepción, en casos plenamente justificados, el sistema de adjudicación directa.

En la ley se propone precisar los elementos esenciales de cada sistema y correspondería a la reglamentación que se expida en su caso, detallarlos conforme a las necesidades que se determinen, por las entidades responsables de su ejecución;

e) Que de la misma manera, se establecen las bases para fijar la competencia de la Comisión de Adquisiciones, proponiéndose que su intervención sea obligatoria en todas aquellas operaciones que impliquen una erogación cuyo monto se encuentre comprendido entre el dos y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y el exceso de ese monto será motivo de que las contrataciones se realicen mediante licitación pública; "

De lo anterior se desprende que la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones intervendrá en todas las operaciones que impliquen una erogación cuyo monto se encuentre comprendido entre el uno (en la exposición de motivos se establece "entre el dos..." pero el texto final de la ley quedó "entre el uno..") y el diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.

En las operaciones cuyo monto sea menor al uno al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales, no existirá obligación de que la Comisión de Adquisiciones participe.

En las operaciones cuyo monto sea mayor al diez al millar del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida asignada a servicios personales, no existirá obligación de que la Comisión de Adquisiciones participe. **En este caso, sin embargo, la contratación deberá realizarse mediante licitación pública.**

6.7. Ausencia de saldo disponible en el presupuesto.

A. El artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco dispone:

"La Secretaría, secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales, se abstendrán de formalizar o modificar pedidos de adquisiciones o contratos de prestación de servicios relacionados con bienes muebles y de arrendamiento, si no hubiere saldo disponible en su correspondiente presupuesto."

B. El artículo 16 de la misma ley establece: "En casos excepcionales, con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría podrá convocar o adjudicar adquisiciones de muebles, arrendamientos y servicios, sin contar con saldo disponible en su presupuesto, o en su caso sin atender a los rangos de competencia de la Comisión o sistemas de licitación pública. En estos supuestos la Secretaría informará a la Comisión de lo realizado."

C. En el caso que se analiza la partida presupuestal 030282903301 del Presupuesto de Egresos de 1997. .01 Ejercicio directo de la dependencia (Asesoría) ampara solamente una erogación de 2'667,400.00, sin embargo el contrato de asesoría asciende a 5'827,500.00 más IVA.

D. Si no existe autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del Gobernador del Estado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la ley, se estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 15 y por el propio artículo 16 de la ley.

6.8. Conclusiones.

A. El fundamento para realizar adjudicaciones directas es el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones, no el artículo 4 ni el 6 fracción IV de la propia ley; por tanto, al momento de la celebración del contrato no existió fundamentación correcta.

B. La fundamentación que se pretende aplicar con posterioridad es también incorrecta porque la fracción V de artículo 13 de la Ley se refiere a bienes para garantizar la seguridad interior del Estado. Si se pretende afirmar que se adquirieron bienes debe decirse que por la adquisición de bienes no se pagan honorarios. En el contrato referido se pagaron honorarios; en el contenido del contrato la empresa asesora contrae obligaciones de hacer, no de dar, y el contrato se denomina "Contrato de prestación de servicios profesionales..."

C. Debe decirse también a este respecto que la partida presupuestal en la que se fundamenta la contratación está destinada a contratación de asesoría, no a la adquisición de bienes para la seguridad interior del Estado.

D. Independientemente de lo anterior, en razón de que el precio de los contratos excede el monto máximo a que se refiere el artículo 48 de la ley, la contratación debió realizarse mediante licitación pública.

E. Si existiera un error en la operación y el monto del requerimiento no rebasara la cantidad máxima a que se refiere el artículo 48 de la ley, obviamente no existiría la obligación de licitar; sin embargo, sí existiría la obligatoriedad de la participación de la Comisión de Adquisiciones.

F. No puede objetarse a la conclusión anterior que el artículo 48 de la ley no se aplica a la adjudicación directa porque no es un procedimiento. El artículo 8 de la ley establece que la licitación pública, el concurso, la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa son los procedimientos mediante los que se pueden llevar a cabo las contrataciones; por tanto, el contenido del artículo 48 de la ley sí es aplicable a los procedimientos adjudicación directa.

G. Donde el legislador no distingue tampoco debe hacerlo el interprete.

H. El artículo 20 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco establece: "Los actos, pedidos y contratos que se realicen en contravención en lo dispuesto por esta ley, su reglamento y las disposiciones que de ella se deriven, serán nulos y de la exclusiva responsabilidad del titular de la dependencia o entidad que lo formule.

CONCLUSIONES

En el desarrollo del apartado introductorio del presente trabajo, se estableció como objetivo de la presente tesis, la exposición y análisis de las disposiciones relativas a la adjudicación directa contenidas en la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Una vez realizada la exposición y el análisis de los temas propuestos se puede concluir lo siguiente:

1.- Que la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco es aplicable a las secretarías, dependencias y organismos auxiliares y paraestatales del Estado y a los municipios en el caso de operaciones realizadas aun en forma parcial, con recursos aportados por el Gobierno del Estado con cargo a su presupuesto de egresos, respecto de las acciones de programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las operaciones relativas a bienes o recepción de servicios como consecuencia de:

Adquisición de bienes muebles e inmuebles:

Enajenación de bienes muebles;

Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;

Contratación de servicios; y

Manejo de Almacenes.

2.-Que las autoridades encargadas de aplicar la ley son el Gobernador del Estado a través de la Secretaría de Administración y las secretarías, dependencias, organismos auxiliares y paraestatales del Estado.

3.- Que la ley prevé cuatro formas para realizar las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos en general y contratación de servicios como son: la licitación pública, el concurso, la invitación a cuando menos tres proveedores y la **adjudicación directa**.

4- Que el artículo 13 de la ley establece en cinco fracciones en qué supuestos se puede llevar a cabo el procedimiento de adjudicación directa, como son:

a) La imposibilidad de celebración de concursos debido a la insuficiencia de proveedores o al requerimiento de bienes con características o patente propia.

b)Las adquisiciones de urgencia, motivadas por accidentes o acontecimientos inesperados.

c)Las adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios, básicos o semiprocesados, que se hagan directamente a los productores.

d)La contratación de servicios básicos y complementarios.

e)Las adquisiciones de bienes requeridos para garantizar la seguridad interior del Estado.

5.- Que existe una excepción a la posibilidad de llevar a cabo el procedimiento de adjudicación directa, que se presenta cuando el monto de los requerimientos exceda el diez al millar del presupuesto global consignado en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para gasto corriente, descontando la partida

asignada a servicios personales, en cuyo caso invariablemente se tendrá que llevar a cabo el procedimiento de licitación pública.

6.- Que existe una excepción a la excepción señalada en el punto anterior, consistente en que en casos excepcionales, con autorización de la Secretaría de Finanzas y previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría puede adjudicar sin atender los rangos de competencia de la Comisión ni a los sistemas de licitación pública.

7.- Que la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado es un órgano colegiado de consulta, asesoría, análisis, opinión, orientación y resolución, que tiene por objeto intervenir como instancia administrativa en el procedimiento de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, enajenaciones de bienes muebles, arrendamientos y contratación de servicios que requiera el Poder Ejecutivo del Estado, y por tanto en los procedimientos de adjudicación directa.

8.- Que la norma general es que la contratación de bienes y servicios se realicen mediante la licitación pública, el concurso, el sistema de invitación y por excepción, en casos plenamente justificados, el sistema de adjudicación directa.

BIBLIOGRAFÍA y FUENTES

- Código Civil del Estado de Jalisco.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1995.
- Cuaderno de las Sesiones del Congreso del Estado de Jalisco del día 30 de enero de 1995.
- Decreto 16467. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco y la Plantilla de Personal Anexa, para el Período comprendido del día 1º de enero al 31 de diciembre de 1997, publicado en el Periódico Oficial del Estado "El Estado de Jalisco, Sección VIII el día 28 de diciembre de 1996.
- Diario de los Debates del Congreso del Estado de Jalisco, Tomo XXI, Tercer Período Extraordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional, 17 de enero al 8 de febrero de 1995 de la LIII Legislatura, Oficialía Mayor del Congreso, Marzo de 1995.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Editorial Porrúa, 8ª Edición, México, 1995.
- ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo, volumen II. Ediciones Depalma, reimpresión. Buenos Aires, Argentina 1990.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 35ª edición, México 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I, 8ª edición, Editorial Civitas. Madrid, España 1997.
- Legislación Constitucionalista del Estado de Jalisco. Primer Libro. Edición Oficial. 1915. Guadalajara, Jal.
- Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de fecha Marzo 14 de 1995.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

MARÍA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III. 2ª edición. Editorial Plus Ultra. Argentina 1979.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II-A. Contratos Administrativos. Teoría general. 3ª edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1983.

Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco". Noviembre 29 de 1919.

Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco". Diciembre 3 de 1919.

Periódico Oficial del Gobierno "El Estado de Jalisco". Enero 7 de 1920.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". Julio 26 de 1983.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". Mayo 30 de 1991.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". Agosto 25 de 1992.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco publicado el 13 de julio de 1995 en la sección segunda del Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, segundo curso. Decimosexta edición. Editorial Porrúa. México 1995.

Servitesis

OTRA OPCION PARA SU TESIS

615-18-61

AV. MEXICO 2210

(CASI ESQUINA CON AMERICAS)