

Villahermosa, Tab., 27 de Septiembre 2018.

POSICIONAMIENTO A LA INICIATIVA Y AL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADAS CON LAS MISMAS; Y LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, AMBAS DEL ESTADO DE TABASCO, PRESENTADAS EN SESIÓN DE PLENO DEL CONGRESO EL 18 DE SEPTIEMBRE, POR DIPUTADOS DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DE MORENA.

En términos generales, la iniciativa y el consecuente Dictamen parecen obedecer a la clara intencionalidad de favorecer una mayor discrecionalidad y flexibilidad para la asignación directa de obras públicas y/o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse a los mecanismos de licitación ordinarios.

Efectivamente, los autores de la iniciativa concluyen que ***“resulta necesario realizar adecuaciones a nuestro marco jurídico estatal a fin de establecer mecanismos que simplifiquen la realización de estas obras o la contratación de diversos servicios que tengan que ver con la inversión y proyectos de las empresas productivas del estado mexicano, permitiendo de esta manera poder desarrollarlas con la urgencia necesaria para sentar las bases de la importante inversión a realizar por el Gobierno Federal.”***.

No obstante que en su exposición de motivos la iniciativa de origen se refiere al proyecto anunciado por el Presidente Electo, Andrés Manuel López Obrador, una vez tome posesión de su cargo, de impulsar la construcción de una refinería de petróleo en el Puerto de Dos Bocas, Tabasco; proyecto que seguramente, de iniciarse y llevarse a buen fin, potenciará la recuperación económica y el desarrollo en nuestro Estado, lo cierto es que no queda claro el cómo dicho proyecto, que por su propia naturaleza y dimensiones no encuadra dentro de ninguna de las causas de urgencia y excepcionalidad para la adquisición de bienes o servicios o la construcción de obra pública, sea razón suficiente para cambiar de manera tan drástica como se propone, el régimen legal de adquisiciones y construcción de obras por parte de los entes públicos del

Estado de Tabasco; ni cómo aportaría mejores condiciones de “eficacia y eficiencia” a los procesos de adquisición o constructivos relacionado con las obras mencionadas que, por razones obvias, se van a regir por la normatividad especial de obras y adquisiciones del orden federal y, en el caso de la Empresa Productiva PEMEX, por la Ley de Petróleos Mexicanos, y las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, publicadas estas últimas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018.

Es también necesario reflexionar que en ningún momento, ni el próximo Ejecutivo Federal, ni miembro alguno de su eventual gabinete, ni tampoco los líderes de las fracciones parlamentarias de Morena en el Senado o en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, han presentado o manifestado estar por presentar, iniciativas que modifiquen en forma tan radical como aquí se pretende, el régimen legal de adquisiciones y contratación de obras cuando, por el contrario, por lo que se han manifestado, al igual que otros partidos como el PRD, es para abatir el alto grado de discrecionalidad con que en el orden federal, e inclusive en muchos estados y municipios, se manejan procesos de adquisiciones y construcción que han dado margen a sonados casos de corrupción e ineficacia, como son, sólo por poner algunos ejemplos vergonzantes: el de la llamada “Casa Blanca”, obsequiada prácticamente por una empresa Constructora a la cónyuge del Presidente de la República; o el tema del Socavón en la Autopista México-Acapulco; o el de la llamada “Estafa Maestra”; todas ellas relacionadas con una larga historia de favoritismos, concursos amañados, asignaciones directas, ampliaciones de contratos, etcétera.

Por todo lo anterior, la propuesta que aquí se debate en realidad atenta en forma flagrante; primero, en contra del discurso de austeridad, transparencia y honestidad que el Presidente Electo y su Partido, MORENA, han venido sosteniendo a lo largo de las últimas dos décadas; y, en segundo término, en forma no menos relevante, en contra del espíritu de las leyes derivadas del artículo 134 de la Constitución, el cual establece, en su primer párrafo, que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Del mismo modo, es tajante el citado artículo 134 constitucional, en su tercer párrafo, cuando establece que: ***“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.”*** Es decir, la regla general es que toda adquisición, prestación de servicios o construcción de obras públicas se realicen por licitación pública y, por excepción, ***“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”***.

Es claro que la iniciativa y dictamen que nos ocupa, falta a ese principio constitucional de privilegiar las licitaciones pública por convocatoria, ya que con las reformas propuestas, lo que hoy son excepciones (invitaciones a cuando menos cinco personas o adjudicación directa), en la realidad se convertirían en la regla, con el consecuente abuso de tales mecanismos y hasta mayor riesgo de corrupción, sin el debido control y vigilancia de los órganos correspondientes.

Finalmente, solo para demostrar la incongruencia entre la Iniciativa y Dictamen que hoy nos ocupan, con el discurso y las directrices que en el orden nacional manejan los liderazgos de MORENA, valga recordar que apenas el pasado 18 de septiembre, cuando aquí se presentaba la iniciativa de referencia, en el Senado de la República, el Senador Ricardo Monreal, Coordinador de la bancada de MORENA, presentaba una diversa iniciativa para reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a efecto de establecer, ALLÁ SÍ, controles más estrictos para los responsables de las contrataciones por parte de los entes públicos y evitar casos como los ya mencionados de la “Casa Blanca”, “El Socavón de Cuernavaca” y la “Estafa Maestra”. De hecho, en forma literal, en su exposición de motivos, el Senador Monreal refiere de manera expresa que: ***“La práctica consistente en la adjudicación directa que otorgan las dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno a universidades públicas, institutos de educación y otras instancias, sin que posean la capacidad técnica para cumplir con la responsabilidad adquirida y, además de***

que exceden el límite permitido de subcontratación, lo que genera sobrepagos e, inclusive, en diversos casos se ha determinado que los servicios subcontratados no fueron prestados, lo cual se ha convertido en una clara fuente de corrupción..... Precisamente en este tipo de ejemplos lamentables se pone en evidencia la urgente necesidad de reformar la legislación en materia de adquisiciones, a efecto de incorporar disposiciones que inhiban la realización de contratos en los que los servicios no se prestan, y los recursos públicos terminan por desviarse del fin para el que están destinados, y enriquecer de manera ilegal los patrimonios de funcionarios impresentables, en claros hechos de corrupción.”. Valdría quizá la pena que se analizaran tanto el discurso y propuestas del Presidente Electo en materia de transparencia, honestidad y anticorrupción como el de los legisladores federales de Morena, para evitar caer en las inconsistencias y contradicciones referidas entre iniciativas locales y directrices nacionales, como la aquí comentada. Se anexa Iniciativa de referencia.

Independientemente de lo anterior, el multicitado proyecto adolece de otras inconsistencias en el orden de su constitucionalidad, que harían inaplicables las reformas que se proponen, en el caso de obras que se deriven de convenios con Entes públicos federales, órganos constitucionales autónomos, ya sea nacionales o estatales.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO		
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p>Artículo 44.- En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevé el artículo 46 del presente ordenamiento jurídico, las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de las modalidades de invitación a cuando menos cinco personas o de adjudicación directa.</p> <p>....</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 44.- Las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de las modalidades de invitación a cuando menos cinco personas o de adjudicación directa.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>No resulta conveniente de ningún modo dejar de referir que la regla general de obras y adquisiciones, es la licitación pública abierta y, en su caso, las excepciones sean sólo para aquellos casos particulares expresamente identificados por la ley y acotados en montos mínimos y máximos y situaciones de verdadera excepcionalidad</p> <p>Por técnica legislativa y para evitar confusiones, se debe señalar con tres puntos suspensivos los párrafos que no se modifican; en este caso, el artículo en cuestión consta de cuatro párrafos, mientras que en la iniciativa (o dictamen) solo parecería tener dos; por ello, para que no parezca que se están derogando dos párrafos, hay que expresarlos con los correspondientes puntos suspensivos</p>
<p>Artículo 45.- Las Dependencias y Entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando:</p> <p>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;</p> <p>II.- Por causa de desastres naturales, fenómenos meteorológicos extraordinarios, casos fortuitos o de fuerza mayor, peligren o se alteren el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el medio ambiente de una zona o región del Estado;</p>	<p>Artículo 45.- ...</p> <p>I.-</p> <p>II. ...</p>	<p>Es de notar, que el encabezado de este Artículo se refiere solo a “Las Dependencias y Entidades”, ya que tanto los municipios como los poderes públicos Legislativo y Judicial, además de los órganos constitucionales autónomos tiene un tratamiento diferente, sin que ello signifique que se aparten de los principios constitucionales de licitación pública como primer mecanismo de contratación.</p> <p>Por otro lado, como puede verse claramente, hay ya suficientes causales que podrían encuadrar, en determinado caso, las excepciones que se proponen, sin establecer nuevas que, como se verá, resultan por demás tan genéricas que darían margen a que cualquier contratación de adquisiciones u obras pueda caer en dichos supuestos de las nuevas fracciones, con los riesgos señalados de mayor corrupción y</p>

<p>III.- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;</p> <p>IV.- Sea necesario para garantizar la seguridad interior del Estado o la Nación, o comprometan información de naturaleza confidencial para el gobierno federal, estatal o municipal;</p> <p>V.- Derivado de casos fortuitos o de fuerza mayor en los que no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública por la urgencia requerida para atender la eventualidad de que se trate. En estos casos los trabajos por ejecutar deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontar dicha eventualidad;</p> <p>VI.- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista. En estos casos, la convocante podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento; para tal efecto, la convocante deberá conservar la documentación de todos los licitantes hasta la entrega de la obra;</p> <p>VII.- Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria respectiva;</p> <p>VIII.- Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;</p> <p>IX.- Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra en zonas rurales o urbanas marginadas y que la Dependencia o Entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse o con las personas morales o agrupaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios; y</p>	<p>III.-.....</p> <p>IV.- Sea necesario para garantizar la seguridad interior del Estado o la Nación, la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social o comprometan información de naturaleza confidencial para el gobierno federal, estatal o municipal;</p> <p>V.-</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII.-.....</p> <p>IX.-Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra en zonas rurales o urbanas marginadas y que la Dependencia o Entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse o con las personas morales o agrupaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios;</p>	<p>opacidad.</p> <p>En este caso, no procede la mención de “garantizar la procuración de justicia ni la reinserción social”, ya que ambas tareas están a cargo, la primera del organismo autónomo FGE; y la segunda, del poder Judicial, conforme a la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones, los cuales que se manejan bajo su propia normatividad de obras y adquisiciones, bajo los criterios del artículo 134 de la CPEUM y del 76 de la Constitución de Tabasco.</p>
---	--	--

<p>X....</p>	<p>X.-.....</p> <p>XI. Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que detonen el empleo y mejoren la infraestructura impulsando el desarrollo económico del estado; y</p> <p>XII.- Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas que sean convenidos con la Federación o con las Empresas Productivas del Estado para la realización de proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética previstas por las leyes respectivas.</p>	<p>La adición de estas dos fracciones, rompe de manera por demás evidente con el principio de licitación pública que señalan las constituciones general y local, y con el régimen de excepcionalidad para las licitaciones restringidas y asignaciones directas.</p> <p>De ningún modo la realización de proyectos estratégicos, fracción XI, “que detonen empleo” o “mejoren infraestructura”; así como cuando se intervenga en convenio o coordinación con empresas productivas, pueden ser consideradas como causas excepcionales de urgencia, sobre todo porque, como ninguna otra, se supone que dichas obras son producto de complejos y largos procesos de planeación y no de situaciones emergencias, como si son los temas de seguridad y protección civil, salud, o desastres y contingencias naturales.</p>
<p>Artículo 46.- Las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas, a través de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley en la inteligencia de que, en ningún caso, este importe deberá fraccionarse para quedar comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo.</p>	<p>Artículo 46.- Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta Ley, las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas, a través de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley en la inteligencia de que, en ningún caso, este importe deberá fraccionarse para quedar comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo.</p>	<p>Como se ha dicho, no se justifica en modo alguno la excepción que se pretende.</p>

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	
<p>Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I.- XIII.-</p> <p>XIV. Adjudicación Directa: Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, hasta por el monto establecido en el Reglamento de esta Ley, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan las condiciones que para ello establece esta Ley;</p> <p>....</p>	<p>Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I.- XIII.-</p> <p>XIV. Adjudicación Directa: Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan las condiciones que para ello establece esta Ley;</p> <p>....</p>	<p>En términos generales, las mismas observaciones hechas a la Ley de Obras proceden para la de adquisiciones, con el añadido de que aquí también se pretende eliminar los montos mínimos y máximos de adjudicación directa. Ello, de entrada supone una absoluta arbitrariedad y discrecionalidad.</p>
<p>Artículo 21.-</p> <p>....</p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la, o de las patentes, de los bienes o servicios; cuando el bien que se pretenda adquirir sea una obra de arte; y cuando se traten derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la Ley de la materia.</p> <p>....</p>	<p>Artículo 21.-</p> <p>....</p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la, o de las patentes, de los bienes o servicios; cuando el bien que se pretenda adquirir sea una obra de arte; cuando se traten derechos de autor u otros derechos exclusivos, y cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 25, 39, 39 bis y 40 de la Ley.</p> <p>.....</p>	
<p>Artículo 34.- La Convocante con base en el análisis</p>	<p>Artículo 34.- La Convocante con base en el análisis</p>	

<p>comparativo de las proposiciones admitidas y en el presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o Contrato al licitante que reúna los requisitos legales y las mejores condiciones técnicas y económicas requeridas en las bases y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.</p> <p>....</p>	<p>comparativo de las proposiciones admitidas y en el presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o Contrato al licitante o proveedor que reúna los requisitos legales y las mejores condiciones técnicas y económicas requeridas en las bases y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.</p> <p>....</p>	
<p>Artículo 38.- El Titular del Poder Ejecutivo del Estado podrá autorizar a la Secretaría el fincamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto corriente, y establecerá las medidas de control que estime pertinentes, en los siguientes casos:</p> <p>I. Cuando se realicen con fines de seguridad;</p> <p>II. Cuando peligre la integridad de los habitantes del Estado; y</p> <p>III. Cuando sea necesario salvaguardar los intereses del Estado.</p>	<p>Artículo 38.- El Titular del Poder Ejecutivo del Estado podrá autorizar a la Secretaría el fincamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto corriente, y establecerá las medidas de control que estime pertinentes, en los siguientes casos:</p> <p>I. Cuando se realicen con fines de seguridad;</p> <p>II. Cuando peligre la integridad de los habitantes del Estado;</p> <p>III. Cuando sea necesario salvaguardar los intereses del Estado; y</p> <p>IV. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que sean necesarios para la realización de proyectos, obras y/o acciones que detonen el empleo, mejoren la infraestructura e impulsen el desarrollo económico y/o social del Estado.</p> <p>.....</p>	<p>Misma observación. Esta excepción, hace prácticamente que cualquier adquisición pueda caer en el supuesto de la nueva fracción, con lo cual la excepción se vuelve regla, y viceversa.</p>
<p>Artículo 39.- En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que</p>	<p>Artículo 39.-</p>	

<p>se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia Ley señala y los supuestos que a continuación se indican:</p> <p>....</p> <p>I.- VIII.-.....</p> <p>IX. Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte, derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la Ley de la materia; y;</p> <p>X.</p>	<p>....</p> <p>I.- VIII.-.....</p> <p>IX. Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte, derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la Ley de la materia;</p> <p>X.-</p> <p>XI.- Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las Empresas Productivas del Estado respecto a las actividades en materia energética previstos por las leyes respectivas;</p> <p>XII.- Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para atender programas o proyectos destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura e impulsar el desarrollo económico y social del estado;</p> <p>XIII.- Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios que se requieran para atender los casos previstos en el artículo 39 Bis de esta Ley; y</p> <p>XIV.- En los casos y por el monto que determine el Comité de Compras con la finalidad de atender la operatividad de la Secretaría, Dependencias, Órganos y Entidades.</p> <p>.....</p>	<p>Nuevamente, la pretendida adición de estas nuevas fracciones representaría en la práctica, el abandono total del principio de licitación pública, ya que cualquier asignación directa o licitación restringida podría caber en los nuevos supuestos que se pretende incluir, a cual más vago y genérico en su redacción y eventual interpretación administrativa</p>
---	---	---

