

Serie

atrévete a **SABER** • atrévete a **EXIGIR**

2015

¿Cómo se compran los bienes y servicios en mi municipio?

Guía para el control ciudadano de las compras públicas municipales



¿Cómo se compran los bienes y servicios en mi municipio? Guía para el control ciudadano de las compras públicas municipales

Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 87, Col. Tlalpan,
Del. Tlalpan C.P. 14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
<http://www.ciesas.edu.mx/>

Director General
Agustín Escobar Latapí

CCiudadano
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

Profesor Investigador
Responsable Académico
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva
Almudena Ocejo Rojo

Coordinación de la publicación
Ivonne Ortuño

Investigación y textos
Jaime Netzahuatl y Dalia Moreno

Edición
Armando López Carrillo

Diseño e ilustración
Juan Méndez

ÍNDICE

- 5 **Introducción**
- 5 Objetivos de la guía
- 6 **El Control Ciudadano de lo Público**
- 7 Modalidades del Control Ciudadano de lo Público
- 10 **Marco jurídico e institucional del municipio en México**
- 16 **¿Cómo se conforma el presupuesto de egresos municipal?**
- 17 Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Municipal
- 19 ¿Puede la ciudadanía participar en la decisión del gasto municipal?
- 20 **¿En qué consisten las compras públicas municipales?**
- 21 ¿Cuáles son las adquisiciones, arrendamientos y servicios que pueden contratar las dependencias municipales?
- 22 ¿Cuál es el órgano municipal encargado de las adquisiciones?
- 22 Modalidades de compras públicas municipales

- 23 ¿Cuáles son los mecanismos de control para asegurar la transparencia en las compras públicas municipales?
- 24 **¿Cuál es el procedimiento de las compras públicas municipales?**
- 25 Etapa preparatoria
- 28 El procedimiento para la licitación pública
- 30 Sistemas y mecanismos de control a nivel municipal
- 32 **¿Cómo hacer el monitoreo de las compras municipales?**
- 33 Aspectos clave a monitorear en las compras públicas municipales
- 40 **Preguntas frecuentes sobre compras públicas municipales**
- 48 **Guía de monitoreo ciudadano de compras públicas municipales**

INTRODUCCIÓN

El gasto público es uno de los aspectos de la acción gubernamental más difíciles de monitorear. A pesar de los recientes esfuerzos en materia de transparencia y rendición de cuentas, en México todavía hacen falta mecanismos que permitan a la ciudadanía intervenir en los actos y las decisiones de los funcionarios públicos en los diversos órdenes de gobierno.

Recientemente surgió un movimiento de organizaciones y ciudadanos cuyos integrantes están interesados en saber cómo se gasta el dinero público destinado a la compra de bienes y servicios que hace el gobierno, ya sea para su funcionamiento o para brindar los servicios que la población requiere. A este movimiento se le conoce como Compras Públicas Abiertas (CPA, también llamado *Open Contracting*). Su objetivo es abrir a la participación ciudadana y al escrutinio público el gasto de los gobiernos. Sin embargo, enfrenta un reto a nivel global: existen obstáculos que impiden a los ciudadanos contar con información sobre cómo se gastan los recursos públicos, a pesar de los avances en materia de transparencia que obligan a los gobiernos a rendir cuentas a la ciudadanía sobre su actuación.¹

México no es la excepción; si bien contamos con un marco normativo que busca garantizar el derecho de la ciudadanía para acceder a la información, también tenemos autoridades y funcionarios federales, estatales y municipales que, además de ignorar sus obligaciones en materia de transparencia, obstaculizan la obtención de datos. En este

contexto, cada vez somos más los ciudadanos que comenzamos a exigir, de manera organizada o individual, que los representantes populares cumplan con sus obligaciones, que actúen éticamente y que respondan a las demandas de la población, para transitar hacia la construcción de un sistema de *cogobernanza* entre autoridades y ciudadanos.

Es por eso que el CCiudadano del CIESAS desarrolló la *Guía para el Control Ciudadano de las Compras Públicas Municipales* como una herramienta didáctica que ayuda a facilitar el control y la vigilancia ciudadana en los procesos de adquisición de bienes y servicios.

Objetivos de la guía

- ◆ Facilitar el proceso de vigilancia y exigencia ciudadana sobre las contrataciones públicas en los municipios.
- ◆ Definir las modalidades de compras públicas que existen y conocer las etapas que las conforman.
- ◆ Identificar los espacios en los que los ciudadanos pueden participar en los procesos de contrataciones públicas.

Esta guía es una primera aproximación del CCIUDADANO para el control en materia de compras públicas, que buscamos se enriquezca con las experiencias de quien(es) la utilice(n). Asimismo, esperamos que este material despierte en los lectores el deseo de conocer el proceso de compras públicas y exigir a las autoridades de su municipio o delegación el cumplimiento de dicho proceso con legalidad y transparencia.

El dinero público es nuestro dinero. ¡Exijamos que nos muestren nuestras cuentas!

¹ Open Contracting Partnership y Transparencia Mexicana (2014). *Open Contracting Partnership-OCP, Contrataciones Abiertas. Una Guía para Profesionales por Profesionales*, México.

EL CONTROL CIUDADANO DE LO PÚBLICO



Existen múltiples maneras de referirse a la intervención de los ciudadanos en la exigencia de la rendición de cuentas y la mejora de la gestión pública desde el ámbito social. Éstas incluyen monitoreo ciudadano, contraloría social, *accountability social*, control social, control público, control democrático, auditoría ciudadana o contraloría ciudadana, entre otras. El punto de encuentro entre estos conceptos es la transformación del gobierno desde la sociedad, a través de la intervención ciudadana en acciones de seguimiento al quehacer gubernamental, para influir en la toma de decisiones públicas.

El argumento central detrás de la participación de los ciudadanos en la vida política es que esta no debe limitarse únicamente a la elección de gobernantes y a delegar en ellos la responsabilidad del gobierno, sino que es importante participar en la toma de decisiones públicas que ocurren entre procesos electorales, es decir, en la vigilancia de la labor del Estado en la dirección de su sociedad.

El quehacer del CCiudadano se enmarca dentro de la práctica del Control Ciudadano de lo Público (CCP), entendido como la intervención informada y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, necesidades y características de las comunidades a las que pertenecen. Esto es posible a partir de un proceso de aprendizaje sobre el quehacer gubernamental y el ejercicio del derecho ciudadano a influir en el desarrollo de sus comunidades o colectivos. En este sentido, el CCP es una herramienta que ayuda a construir, poco a poco, con grandes esfuerzos y mucha voluntad, una relación diferente entre gobierno y ciudadanía.

Vigilando, exigiendo, denunciando, contribuyendo y cooperando, la ciudadanía ayuda a colocar los cimientos de una nueva forma de gobernar.

El CCP tiene tres características distintivas: a) es realizado por organizaciones civiles, sociales o grupos de ciudadanos organizados; b) lleva a cabo acciones de seguimiento al trabajo gubernamental para conocer mejor su funcionamiento y c) influye en la toma de decisiones públicas para establecer o modificar los cursos de acción gubernamental considerados inadecuados, por insuficientes o erróneos.

A través de una participación ciudadana informada y responsable, el CCP busca exigir un mejor desempeño del gobierno a favor de un mayor bienestar de la sociedad para evitar que la acción gubernamental se desvíe hacia intereses ajenos a los ciudadanos.

Modalidades del Control Ciudadano de lo Público

Según el detonante de la práctica del CCP, esta puede ser:

- ♦ **Institucionalizada:** distintas instancias o agencias públicas diseñan y proveen los mecanismos específicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la “vigilancia” y el “control” del trabajo gubernamental. Un ejemplo es el Programa de Contraloría Social promovido por la Secretaría de la Función Pública (SFP).²

² Para mayor detalle ver la página de la Secretaría de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html>

- ♦ **Independiente o autónoma:** las iniciativas se diseñan e implementan desde la sociedad civil organizada, a raíz del interés ciudadano para exigir el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales en distintas temáticas.

El sistema de rendición de cuentas está conformado por las instancias o agencias públicas encargadas de vigilar el cumplimiento de las acciones de gobierno, así como por organizaciones y grupos independientes y autónomos que conocen sus derechos y exigen a las autoridades su cumplimiento.

Cualquier ciudadano, grupo u organización puede involucrarse en acciones de CCP, ya sean organizaciones y grupos de base, organizaciones

de la sociedad civil, grupos de vecinos, comités barriales o ciudadanos, organizaciones indígenas u organizaciones campesinas, entre otras. Ninguna organización puede otorgarse el derecho de ser la única con legitimidad para realizarlas, porque el CCP tiene como eje de actuación dar solución a los problemas de la comunidad que son de interés público.

Para realizar un ejercicio de CCP es fundamental conocer cuáles son los derechos y las obligaciones de los servidores públicos y de los ciudadanos en materia de compras públicas. En el siguiente apartado veremos cuáles son las leyes que dan fundamento a la estructura del municipio y a la actuación de sus funcionarios.



MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO



Para comprender cómo funcionan los municipios en México necesitamos conocer la organización política del Estado mexicano y sus características.

En esta guía no entraremos a detalle en ello, pero sí deseamos que los lectores cuenten con una visión general de las ventajas y desventajas en las cuales se inserta la realidad actual municipal y los elementos que han permitido, en ciertos casos, la falta de regulación en materia de compras y adquisiciones.

México es una República Federal constituida por treinta y un estados libres y soberanos, también llamados entidades federativas, y un Distrito Federal. Políticamente se divide en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Los estados tienen como base de su división territorial, política y administrativa el *Municipio Libre*.³

El federalismo mexicano supone el reconocimiento de la existencia de órdenes de gobierno distintos al poder central y la representación de la soberanía del pueblo a través de los estados y de los Poderes de la Unión. En este sentido, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior; unidos en una Federación.

Los estados en tanto libres y soberanos se organizan política y administrativamente de acuerdo con sus propias leyes en lo que corresponde a su régimen interior pero, en ningún caso, pueden contrariar el pacto federal, esto implica la preservación de la Constitución por encima de cualquier norma estatal. Los estados, a su vez, se constituyen por municipios los cuales son libres y autónomos ya que tienen la facultad de elegir libre y democráticamente a sus gobernantes, así como de tomar decisiones propias con respecto a su organización interna y a la administración de sus recursos. En el Distrito Federal el equivalente a los municipios son las delegaciones o demarcaciones políticas. La diferencia es que las delegaciones no tienen personalidad jurídica propia y no manejan su patrimonio y hacienda de forma libre ya que su presupuesto depende de la Administración Pública del Distrito Federal; es el Jefe de Gobierno quien solicita a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestarias de las delegaciones y éstas a su vez deben observar las disposiciones legales de la Administración Pública del Distrito Federal.⁴

3 CPEUM, artículo 115, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf, última actualización 10 de julio de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

4 CPEU Martículo 122, inciso C, base tercera; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Capítulo I, artículo 2; y Capítulo III.

El municipio es la célula de la estructura política, administrativa y territorial del Estado mexicano porque constituye la base de la organización territorial y administrativa de las entidades federativas. En México existen 2445 municipios; los estados que tienen más municipios en el país son: Oaxaca (570), Puebla (217), Veracruz (212), Jalisco (125) y el Estado de México (125).⁵

La importancia del municipio estriba en que es el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, es la primera instancia a la que los ciudadanos pueden acudir a presentar alguna solicitud o demanda. Las autoridades municipales son las encargadas de prestar los servicios a la población, propiciando una mejor calidad de vida de los ciudadanos y dando respuesta a sus solicitudes.

El municipio mexicano ha transitado por diversas fases que incluyen la delegación de facultades meramente administrativas, hasta el reconocimiento de su libertad y autonomía. Como consecuencia, el municipio mexicano, en términos generales, se caracteriza por una debilidad institucional frente a los otros órdenes de gobierno, siendo pocos los municipios con capacidades institucionales sólidas. En los últimos años se ha implementado una política de descentralización que ha aumentado considerablemente los márgenes de actuación de los municipios, particularmente en lo que tiene que ver con la administración de su presupuesto.

El artículo 115 Constitucional es el que establece la organización y funcionamiento de municipio y define sus competencias, entre las que se encuentran:

- ◆ Contar con personalidad jurídica; son gobiernos de pleno derecho.
- ◆ Tener un patrimonio propio.

- ◆ Tener la facultad de elaborar y aprobar sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos internos, circulares y su administración pública de acuerdo con las legislaciones estatales.
- ◆ Definir con libertad el destino del gasto derivado de los ingresos propios.
- ◆ Aprobar y administrar el desarrollo urbano municipal, intervenir en la regularización de la tierra, otorgar permisos y licencias.
- ◆ Establecer convenios de coordinación con los estados o con otros municipios para resolver sus problemáticas.
- ◆ Interponer controversias constitucionales en caso de abusos de otros órdenes de gobierno.

La fracción III señala que las atribuciones más importantes que tiene el municipio se refieren a servicios públicos, como:

- ◆ Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- ◆ Alumbrado público.
- ◆ Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- ◆ Mercados y centrales de abasto.
- ◆ Panteones.
- ◆ Rastro.
- ◆ Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- ◆ Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

En algunos casos, las legislaturas locales determinan atribuciones adicionales según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, y de sus capacidades administrativas y financieras.

Para comprender el funcionamiento y estructura de cualquier municipio es necesario co-

5 Federación Nacional de Municipios de México, www.fenam.org.mx

nocer su normatividad. Cada entidad federativa cuenta con una ley que es aprobada por la Legislatura estatal. En algunos estados se llama Ley Municipal o Ley Orgánica Municipal (LOM), en otros, Ley Reglamentaria de Municipios o Código Municipal, para efectos de este documento la denominaremos LOM. Esta ley establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de la Constitución de la República y la de cada entidad federativa. También se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, atribuciones y funciones. Cabe aclarar que cada estado tiene una sola LOM, la cual rige a todos los municipios de la entidad.

De esta manera, las legislaciones estatales establecen el marco de coordinación entre el estado y los municipios, reconocen la personalidad jurídica y las facultades municipales para formular sus propios reglamentos. Con base en la LOM, el municipio ejerce su facultad reglamentaria haciendo efectiva su autonomía. Los reglamentos fijan las bases de la estructura y el funcionamiento de la administración pública municipal.

Los principales reglamentos municipales se pueden dividir en los siguientes grandes grupos:

- ◆ Bando Policía y Buen Gobierno.
- ◆ De la organización y funcionamiento del ayuntamiento.
- ◆ De la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- ◆ Del desarrollo del municipio.
- ◆ De mejoras administrativas y gobernanza.

El Bando de Policía y Buen Gobierno, regula de manera general el funcionamiento del gobierno municipal, principalmente del ayuntamiento, de la administración pública municipal, así como todo lo relacionado con la vida pública municipal.

Esta norma debe contener las disposiciones necesarias para la seguridad y tranquilidad de la vida de los habitantes del municipio.

En materia de compras públicas municipales, para conocer cuál es el marco regulatorio, es necesario revisar las leyes señaladas previamente y los reglamentos que refieren específicamente a la administración pública municipal, ya que en éstos se regula la estructura administrativa del ayuntamiento, se delimitan las funciones de los órganos municipales y se define el sistema del manejo de los recursos financieros, materiales y humanos del mismo. De igual forma, en los reglamentos administrativos se definen los órganos que integran la administración pública municipal y las competencias y funciones de cada uno de sus órganos, así como los requisitos, procesos de nombramiento, facultades y obligaciones de los titulares de cada órgano de la administración pública municipal. Asimismo se establecen las bases para la administración de los recursos municipales y se especifican los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos existentes. Dentro de los reglamentos administrativos encontraremos aquellos en materia de adquisiciones y compras públicas municipales que abordaremos más adelante.

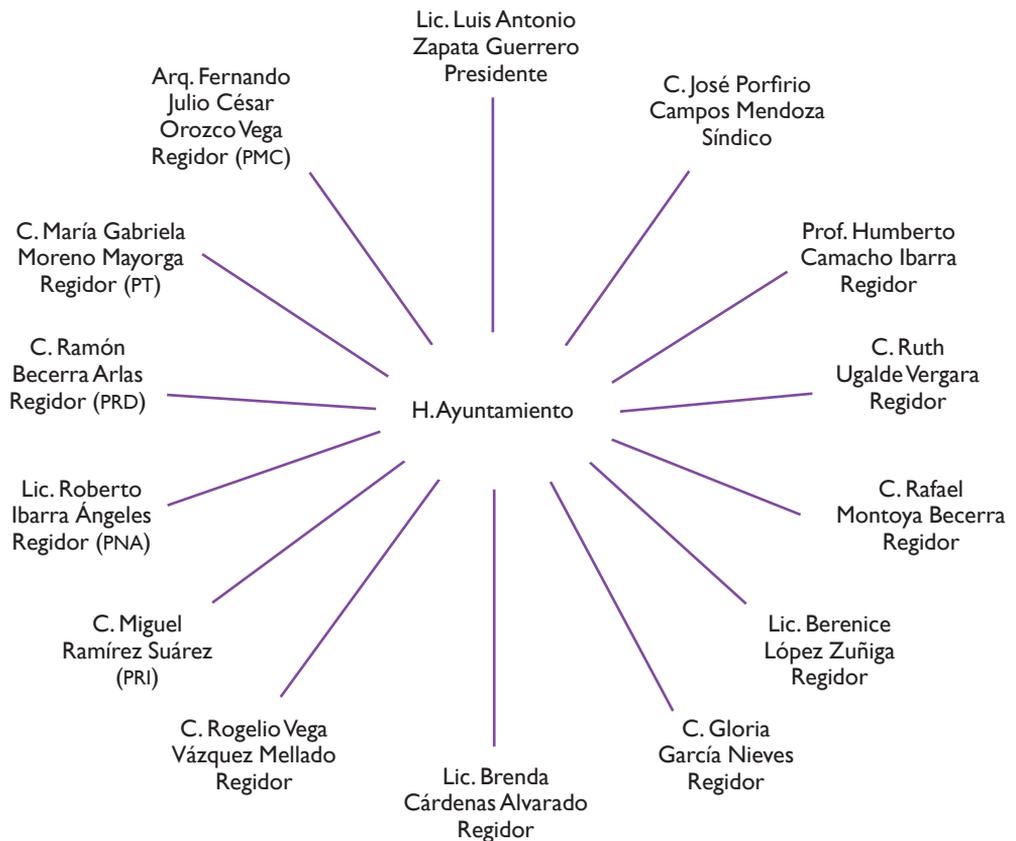
Para saber cómo opera un municipio, es importante que se comprendan las diferencias entre los dos elementos básicos de la estructura municipal:

- a) El ayuntamiento, es la estructura política del municipio y está conformada por el presidente municipal, síndicos y regidores, quienes además se agrupan para sesionar en Comisiones permanentes por temas, por ejemplo, Hacienda, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Salud, etcétera). Cuando el ayuntamiento sesiona para deliberar y tomar decisiones, recibe el nombre de cabildo.

b) La estructura administrativa, encabezada por el presidente municipal y las áreas operativas. Entre estas áreas se encuentra la Oficialía Mayor o la Secretaría de Administración que son las áreas responsables de las compras públicas y las adquisiciones en el municipio.

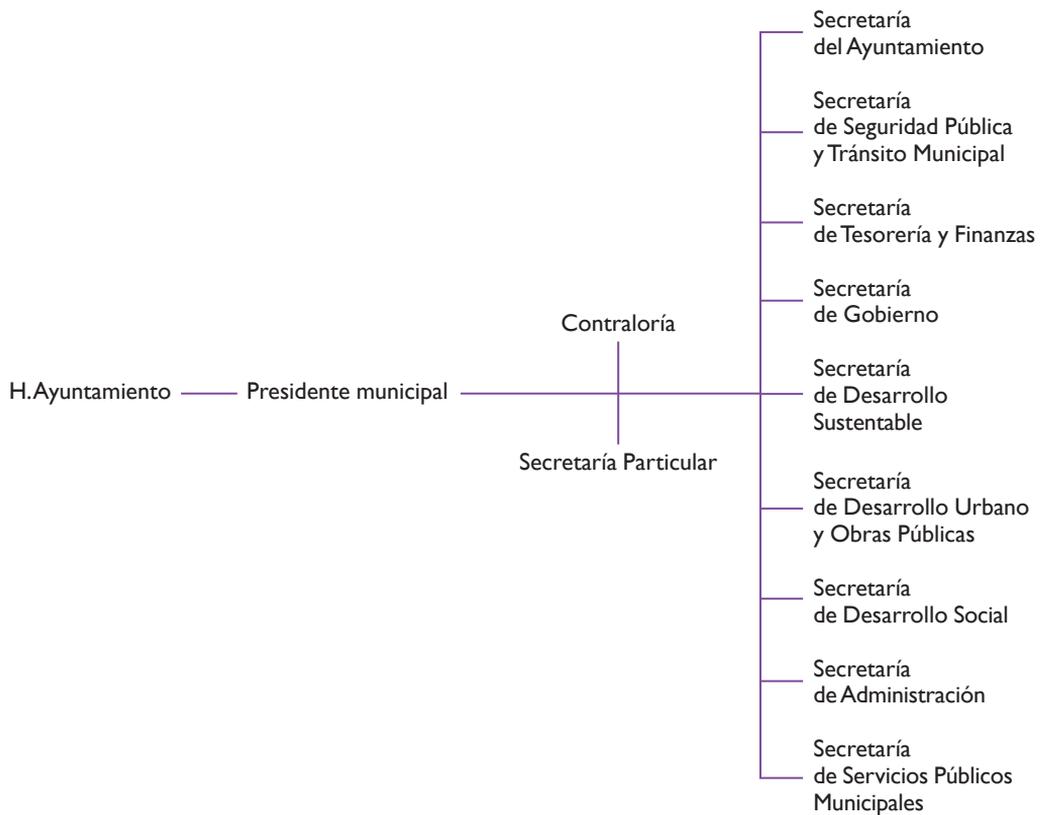
Cabe señalar que estas estructuras pueden variar dependiendo de los municipios. A continuación se presenta un esquema de la organización política del Ayuntamiento de Corregidora, Querétaro, y de su estructura administrativa, en la que se observa que en lugar de Oficialía Mayor existe una Secretaría Administrativa.

Gabinete político, administración 2012-2015



Fuente: Municipio de Corregidora, Estructura Orgánica, en http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia//estructura_organica_secretarias.pdf, sin fecha de actualización, consulta: 17 de diciembre de 2015.

Administración municipal 2012-2015



Fuente: Municipio de Corregidora, Estructura Orgánica, en http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia//estructura_organica_secretarias.pdf, sin fecha de actualización, consulta: 17 de diciembre de 2015.

¿CÓMO SE CONFORMA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL?



Antes entrar de lleno a los pasos que se requieren para realizar un control ciudadano de las compras públicas municipales, es importante conocer qué es el presupuesto de egresos municipal y cómo se ejerce el recurso financiero de un municipio.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Municipal

La Constitución Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros ordenamientos legales, establecen que los recursos públicos con los que cuenta un gobierno municipal están formados por:

- a) Ingresos que recibe del gobierno federal, (participaciones y aportaciones federales).
- b) Ingresos del gobierno estatal, por ejemplo, para ejecución de obra pública.
- c) Ingresos propios que el municipio obtiene por distintos medios, como son el pago de predial, multas, permisos de construcción, donaciones, etcétera.

En relación con los ingresos provenientes de la federación a través de participaciones y aportaciones, los montos se definen a partir de lo que determina la Ley de Coordinación Fiscal⁶ y su transferencia a estados y municipios se concreta mediante la firma de los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.⁷

6 Ley de Coordinación Fiscal. Cámara de Diputados, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 11-08-2014.

7 Son los convenios que deben firmar las entidades federativas para incorporarse al régimen fiscal federal y por una parte beneficiarse de las participaciones y por otro ceñirse

Durante cada ejercicio fiscal,⁸ estos convenios pueden ser adicionados o modificados en sus respectivos anexos y deben ser aprobados por el poder Legislativo local.

Las participaciones federales

Las participaciones en ingresos federales son los recursos otorgados a las entidades federativas por parte de la Federación por el mandato constitucional del artículo 73, fracción XXIX, último párrafo, que establece que el Gobierno Federal está obligado a entregar a las entidades el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de la federación, por ejemplo el comercio exterior, el aprovechamiento de los recursos naturales, la energía eléctrica, la producción y consumo de cerveza, entre otros. Las participaciones se distribuyen a través de siete fondos:

- ◆ Fondo General de Participaciones.
- ◆ Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- ◆ Fondo de Fiscalización.
- ◆ Fondo de Compensación.
- ◆ Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
- ◆ Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- ◆ El 0.136 por ciento de la recaudación federal participable (RFP).⁹

a las normas para la aplicación de la ley federal.

8 Un ejercicio fiscal es el periodo comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de cada año.

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Apartados Hacienda para Todos, en: (<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>), última actualización: enero 2014, consultada: 17 de diciembre de 2015.

Las aportaciones federales

De las aportaciones federales que reciben los municipios, una de las más importantes es el llamado Ramo 33.¹⁰ Estos recursos provenientes del presupuesto federal se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Son recursos destinados a cumplir con las competencias descentralizadas o para hacer frente a funciones que se realizan de manera más eficiente a nivel estatal o municipal.

Estos fondos están etiquetados, es decir, solamente pueden utilizarse para los fines que han sido dispuestos.

Una vez que se calculan los ingresos anuales, cada ayuntamiento conforma su Ley de Ingresos Municipales, misma que debe ser aprobada por la Legislatura Estatal. La Ley de Ingresos Municipales permite estimar el ingreso total, tanto los generados por el municipio o propios como por participaciones y aportaciones federales. Con base en ello, cada municipio elabora el Presupuesto de Egresos, en donde se establece en qué se van a gastar los recursos del municipio.

El Presupuesto de Egresos también lo elabora cada ayuntamiento y es éste mismo quien lo aprueba. Se prepara, por lo regular, en los últimos tres meses de cada año. Las comisiones del ayuntamiento, los titulares de las dependencias y entidades municipales participan en el anteproyecto de egresos. Por lo general, la comisión permanente encargada del tema hacendario es quien prepara la versión final de ese presupuesto, misma que es discutida y aprobada en sesión de ayuntamiento.

¹⁰ Existen diversos ramos del presupuesto federal que llegan al municipio, por ejemplo el Ramo 23, 28, etcétera, sin embargo, es el Ramo 33 el que se enfoca a resolver las necesidades de los municipios.

Una vez aprobado, el Presupuesto de Egresos se publica a finales de cada año en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad federativa respectiva. Actualmente se puede adquirir por medio de internet o comprar directamente en alguna oficina del Poder Ejecutivo estatal.

En términos generales, el Presupuesto de Egresos municipal considera los siguientes gastos:

- A. Gastos corrientes de administración. Aquellos que son indispensables para que funcione la administración, dentro de estos gastos se encuentran:
 - ◆ **Servicios personales.** Los gastos destinados al pago de sueldos y salarios del personal municipal, gastos de representación, dietas, honorarios, gratificaciones anuales y viáticos, entre otros.
 - ◆ **Servicios asistenciales.** Gasto para el apoyo de instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad, por ejemplo, salud pública, cooperación a escuelas, casa de asistencia social, guarderías, asilos, así como el apoyo a actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas, entre otros.
 - ◆ **Gastos generales.** Aplicado para cubrir la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal y de los servicios públicos, por ejemplo, telefonía, internet, fletes y acarreos, pasajes y transporte, combustible y lubricantes, mantenimiento de transporte y maquinaria.
 - ◆ **Material de consumo.** Gastos destinados a materiales y artículos de uso corriente en la administración municipal, por ejemplo, papelería y material de oficina, material de aseo y limpieza, materiales eléctricos, entre otros.
 - ◆ **Gastos extraordinarios.** Los gastos que la administración debe hacer de manera imprevista, por ejemplo, atención a

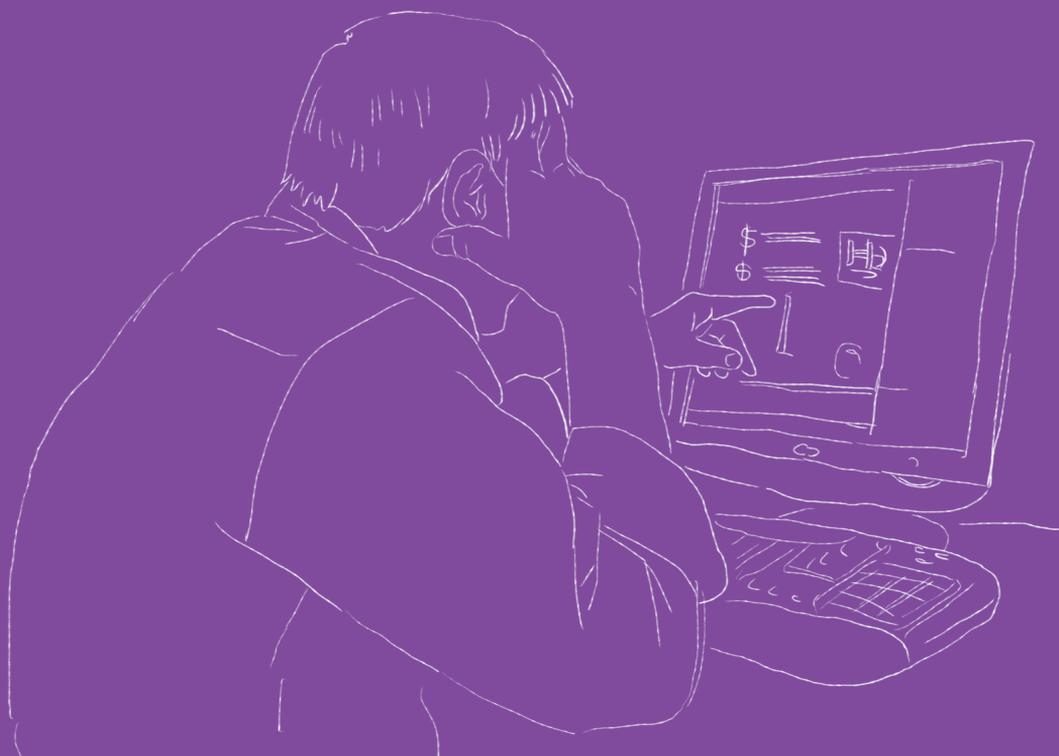
representantes oficiales del estado y la federación, sueldos y salarios eventuales no considerados, censos, atención a contingencias ambientales, etcétera.

- B. Inversiones. Son los gastos aplicados para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la administración municipal.
- ◆ **Activo fijo.** Compras de bienes necesarios para el desarrollo de las actividades de las dependencias municipales, por ejemplo, edificios y terrenos, equipo de transporte, muebles y equipos de oficina, maquinaria y herramienta, etcétera.
 - ◆ **Obras de utilidad pública por contrato.** El pago a contratistas para la realización de obra pública, por ejemplo, electrificación, sistemas de agua potable y alcantarillado, rastros, mercados, etcétera.
 - ◆ **Obras de utilidad pública por administración.** Gastos aplicados para la ejecución de obras de beneficio colectivo ejecutadas por el propio gobierno, por ejemplo, remodelación de calles, caminos vecinales, sistemas de drenaje, conservación y mantenimiento de edificios públicos municipales, entre otros.
- C. Cancelación de pasivos. Pago de créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores.
- ◆ **Deuda pública,** por ejemplo, pago a bancos, a proveedores o retiros de personal.

¿Puede la ciudadanía participar en la decisión del gasto municipal?

La elaboración del Presupuesto de Egresos es una obligación de las autoridades y funcionarios municipales, ellos son los responsables de cumplir con esta tarea. La ciudadanía no puede participar de manera directa en la preparación de ese presupuesto pero sí puede incidir en su realización, sobre todo, interviniendo en el proceso de elaboración del Plan de Municipal de Desarrollo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes estatales de planeación y los reglamentos de planeación municipal, establecen la obligatoriedad de que la ciudadanía participe en la planeación del desarrollo nacional, estatal y municipal a través de los Consejos, Comités o Comisiones de Planeación municipal (llamados Copladem o Coplademun). La ciudadanía puede colaborar en la identificación de los principales problemas que aquejan a sus comunidades, en la propuesta de programas y proyectos que ayuden a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio y en la evaluación de la operación del Plan de Desarrollo Municipal. Para ello, es importante que los ciudadanos y sectores de la sociedad interesados en participar revisen las disposiciones de la Ley Estatal de Planeación y de la Ley Orgánica Municipal, ya que en estos documentos se establece cómo puede participar la ciudadanía en la planeación del desarrollo de su municipio.

¿EN QUÉ CONSISTEN LAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPALES?



En este capítulo se analiza qué tipo de adquisiciones, arrendamientos y servicios pueden contratar las dependencias municipales y cuáles son los mecanismos de control interno que aseguran el ejercicio honesto de esta atribución municipal.

¿Cuáles son las adquisiciones, arrendamientos y servicios que pueden contratar las dependencias municipales?

Existen diversos reglamentos y leyes que regulan las compras públicas en nuestro país; en el nivel federal se encuentra la CPEUM y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), entre otras; en el orden estatal, las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios y sus respectivos reglamentos; y en el ámbito municipal, los reglamentos de adquisiciones, arrendamientos y bienes. En las distintas disposiciones reglamentarias se establecen obligaciones, responsables, tipo de bienes o servicios que pueden ser adquiridos y procedimientos para la adjudicación de compras o contratos, así como los

mecanismos para impugnar alguno de los actos que forman parte del proceso de adjudicación.

La mayor parte de los marcos normativos establecen que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

- ◆ Adquisición y arrendamiento de bienes muebles, por ejemplo, equipo de oficina, vehículos, etcétera.
- ◆ Adquisición de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble o inmuebles.
- ◆ Adquisición de bienes muebles que incluyan instalación en inmuebles.
- ◆ Contratación de bienes muebles incorporados o adheridos a inmuebles.
- ◆ Prestación de servicios a largo plazo.
- ◆ Reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles, seguros, transportación de bienes muebles o personas y contratación de servicios de limpieza y vigilancia.
- ◆ Contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones.

¿Cuál es el órgano municipal encargado de las adquisiciones?

Como mencionamos anteriormente, cada municipio cuenta con una estructura específica, sin embargo, generalmente es la Oficialía Mayor la dependencia municipal encargada de las compras de bienes y servicios. Algunos gobiernos municipales han sustituido a la Oficialía Mayor creando una dependencia denominada Secretaría Administrativa. Esta dependencia normalmente se crea en municipios cuya población es muy grande y por lo tanto requieren de un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores que atiendan las necesidades de la ciudadanía. Esta tarea la lleva a cabo apoyándose en un órgano denominado Comité de Adquisiciones, que por lo regular está conformado por funcionarios y directores de las dependencias municipales relacionados con la materia y regidores de alguna comisión interesada con el objeto de la adquisición. Por lo general, es el Comité de Adquisiciones el que se encarga de conducir los actos de entrega y apertura de propuestas así como el fallo de los procesos de licitación.

En algunos municipios del país se permite la participación de los ciudadanos en los Comités de Adquisiciones, pero sólo como observadores, sin derecho a voz y voto. Para conocer cómo se conforma el Comité, sus funciones, atribuciones y las disposiciones para que la ciudadanía participe, es necesario revisar la ley estatal de adquisiciones y los reglamentos estatal y municipal en materia de adquisiciones.

Modalidades de compras públicas municipales

Las leyes estatales de adquisiciones y sus respectivos reglamentos, así como los reglamentos municipales establecen que se contratarán servicios o se adquirirán bienes mediante tres modalidades:

- a) **Licitación pública.** Es el proceso administrativo mediante el cual el sector público adjudica a un ente público o privado (conocido como proveedor), la compra, adquisición o servicios para cumplir con sus objetivos; por ejemplo, si el gobierno municipal requiere para cumplir con sus funciones la adquisición de una flota de automóviles, publica en los periódicos de mayor circulación, o en otro medio, una convocatoria en la que hace público su requerimiento para que todos los proveedores interesados (también llamados oferentes o licitantes) concursen ofreciendo el bien solicitado.
- b) **Invitación restringida.** En esta modalidad se invita directamente a por lo menos tres participantes (proveedores u oferentes) a presentar sus propuestas, por lo tanto, no se realiza una convocatoria pública.
- c) **Adjudicación directa.** Es la modalidad en la que el sector público adquiere un bien o servicio a través de un solo proveedor u oferente. Esto procede cuando el bien o servicio sólo lo ofrece un proveedor y cuando el monto destinado para la compra de ese bien o servicio no rebasa una determinada cantidad fijada en la ley federal y estatal y/o en los reglamentos estatales y municipales de adquisiciones.

¿Cuáles son los mecanismos de control para asegurar la transparencia en las compras públicas a nivel municipal?

Todos los gobiernos municipales cuentan con una Contraloría Municipal que es la oficina encargada de vigilar y sancionar los comportamientos de los funcionarios públicos que no se apeguen a la norma o de investigar las inconformidades o denuncias que hagan los licitantes o proveedores que participan en algún tipo de licitación. En la mayoría de los municipios el Presidente Municipal propone al Contralor, mismo que debe ser aprobado por el Cabildo. En algunas entidades federativas el marco reglamentario estatal permite que sean los regidores de oposición quienes propongan una terna para nombrar al titular de esa dependencia. De tal forma se asegura una vigilancia más imparcial de la gestión gubernamental. Para conocer casos específicos se debe consultar la LOM.

¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPALES?



En este capítulo se detallan las etapas del proceso de compras o adquisiciones a nivel municipal, que son muy semejantes a las que se aplican a nivel estatal y federal.

Etapas preparatoria

Al igual que en las compras federales o estatales, existen varios pasos previos que son indispensables para realizar una mejor adjudicación o contratación en beneficio de la ciudadanía.

a) Detección de necesidades

Una de las primeras tareas que debe emprender un ayuntamiento una vez que ha tomado posesión del cargo, es la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. En este plan, construido con la opinión y participación de la ciudadanía a través de los órganos de participación ciudadana como los Coplademunes, se establece cuáles son los problemas de la región y cuáles son las medidas que se tomarán para resolverlos. Las acciones propuestas para resolver las problemáticas en salud, educación, medio ambiente, seguridad y economía, entre muchas otras, deberán ser atendidas por las dependencias municipales que correspondan, y para que ellas puedan operar requieren de recursos financieros. Es en el **Plan Operativo Anual (POA)**, donde año con año la presidencia municipal establece las metas que pretende lograr, las acciones que va a llevar a cabo y cuánto dinero necesitará para hacerlo.

De igual forma, cada área del municipio: Obras Públicas, Desarrollo Social, Tesorería, Servicios Públicos, Desarrollo Rural, Turismo, etc., debe realizar la detección de sus necesidades y plantear al área administrativa (Oficialía Mayor o Secretaria

Administrativa) su programación, a fin de que sean integradas en un solo POA. Estas acciones normalmente deben realizarse en los meses de junio y julio del año previo a ejercer los recursos.

Con esta información, el área administrativa responsable generará el **Anteproyecto de Presupuesto Anual** que deberá ser aprobado por el cabildo, con el propósito de ser enviado al Congreso local, que es quién lo autoriza.

Idealmente, con dicha planeación, debe generarse el **Plan Anual Municipal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios** en donde se señalan los requerimientos de compras, montos o licitaciones para cumplir con las metas asignadas a cada dependencia.

b) Investigación de mercado

Una vez que cada unidad administrativa requirente cuenta con la aprobación de su presupuesto anual, la Secretaría Administrativa o la Oficialía Mayor realiza lo que se conoce como investigación o estudio de mercado, es decir, busca información sobre precios de bienes o servicios solicitados por las dependencias, así como las características de los mismos, con la finalidad de determinar qué ofertas serían más convenientes considerando los principios básicos de administración de los recursos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como señala el artículo 134 de la Constitución.¹¹ Este es un paso que suele omitirse y en la realidad es clave para hacer compras más eficientes cuando existe una competencia amplia en el mercado. Además, en caso de requerir ajustes presupues-

¹¹ CPEUM, artículo 134, *op. cit.*

tarios, el estudio fundamentará con bases sólidas cualquier modificación del costo.

Para el caso federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público señala que cuando no existan estudios de mercado a profundidad, las dependencias deben agotar tres fuentes de información: compras en el pasado publicadas en CompraNet, cotizaciones y/o el acercamiento con las cámaras de comercio y/o empresariales.¹²

CompraNet es un sistema de información pública en internet por medio del cual el gobierno federal da a conocer los bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas que está interesado en adquirir o contratar. Este sistema permite al mismo tiempo que los posibles proveedores conozcan las necesidades del gobierno y oferten sus productos de acuerdo con los lineamientos que establezcan las dependencias gubernamentales. Cabe señalar que no todos los gobiernos municipales de nuestro país utilizan dicho sistema. La dirección electrónica de este sitio es <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>

En aquellos estados y municipios en donde no existan lineamientos para calcular el precio máximo de referencia,¹³ se recomienda solicitar múltiples cotizaciones a proveedores, los cuales

¹²Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf), última actualización: 10 de noviembre de 2014, consultada el 17 de diciembre de 2015.

¹³De acuerdo con la LAASSP es el precio a partir del cual los proveedores deben ofrecer descuentos. La investigación de mercado muestra un precio preponderante, de tal forma que el precio máximo de referencia puede ser igual o menor. Nunca mayor. Por ejemplo, si un gobierno esta licitando comprar un lote de equipo de cómputo y cuenta con tres cotizaciones en el estudio de mercado, dos que valen 15 y una que vale 20, el precio máximo de referencia será de 15, ya que el de 20 es mayor a las otras. Para sacar precios máximos de referencia cuando hay múltiples costos, existen fórmulas que se pueden encontrar en los manuales de adquisiciones de la Secretaría de la Función Pública.

pueden ser identificados en el Padrón de Proveedores de la entidad o de CompraNet. Una vez obtenidas el máximo de cotizaciones, se puede calcular el precio máximo de referencia.

El padrón de proveedores de la entidad es la lista de personas físicas o morales acreditadas para ofrecer sus servicios a la administración pública. Generalmente, se puede consultar en las páginas de internet de la entidad o del área administrativa del estado o del municipio.

c) Definición de la modalidad de contratación o adquisición

Una vez obtenido el precio de referencia se podrá definir la modalidad de contratación. Como se ha mencionado, cada entidad tiene definidos los montos para cada tipo de contratación o adquisición; si al hacer el estudio de mercado el monto permite realizar una asignación directa, se procede a determinar al proveedor; si el monto aumenta, seguramente se deberá hacer una contratación por invitación a cuando menos tres proveedores y así, sucesivamente, los montos más elevados corresponden a licitaciones. Por ejemplo, la Ley de Adquisiciones del Estado de Aguascalientes, señala que los montos entre 75 y 350 días de salario mínimo general vigente en el Estado podrán efectuarse a través de asignación directa, las requisiciones mayores a 350 salarios mínimos del estado deben realizarse mediante invitación a cuando menos tres proveedores y las adquisiciones por concurso (licitación) quedan comprendidas entre los 3000 y 15000 salarios mínimos de la entidad.¹⁴

Para conocer los rangos y topes se debe buscar la información en la ley federal y estatal

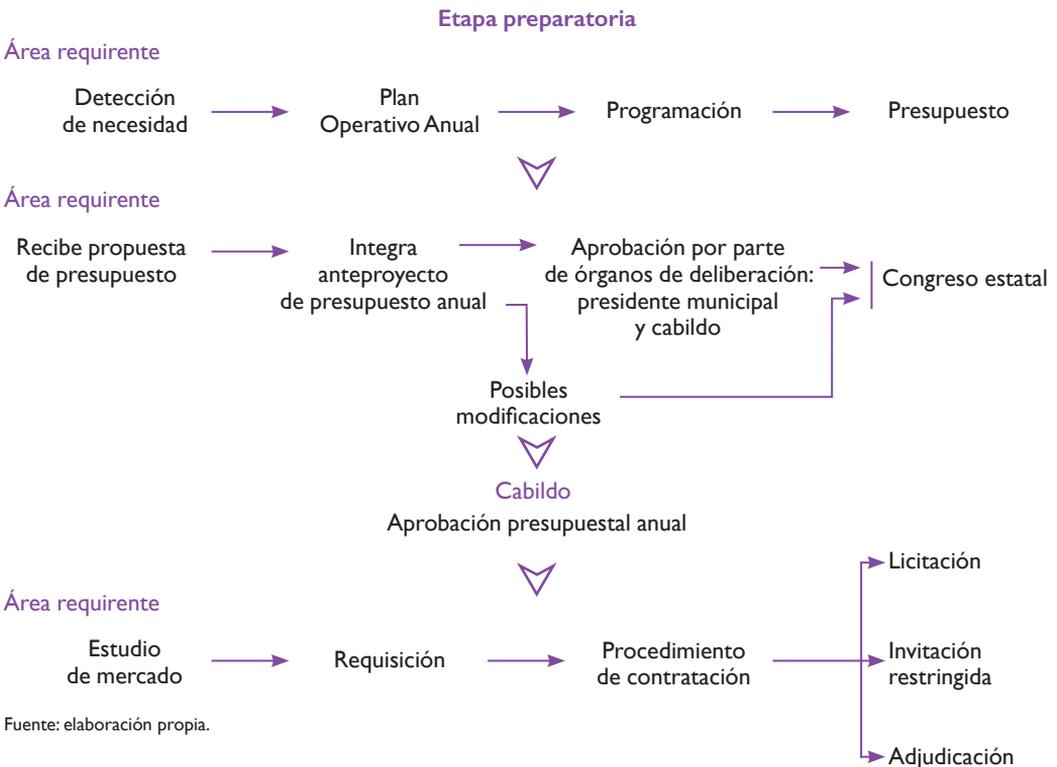
¹⁴Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Aguascalientes y sus municipios, en (http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/25032015_095829.pdf), última actualización: 12 de marzo de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

de adquisiciones, respectivamente, o en los reglamentos estatales y municipales de adquisiciones.

Para los casos federales, la LAASP señala que las dependencias o entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de “invitación a cuando menos tres personas” o de “adjudicación directa”, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública.¹⁵

Una vez que se ha realizado el estudio de mercado para saber cuáles son los precios de los productos o servicios que se requieren contratar, se lleva a cabo la requisición a la unidad administrativa de las compras (la Oficialía Mayor o la Secretaría de Administración), a fin de que se cuente con la suficiencia presupuestal para erogar los recursos cuando se decida al proveedor.

A continuación se muestra una imagen del proceso de preparación para definir la modalidad de compra.



¹⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, *op. cit.*

En los casos de invitación restringida, se invita a tres proveedores que participaron en el estudio de mercado. Se realiza una evaluación por puntaje y se decide la mejor opción en términos de costos y propuesta técnica o calidad del producto. Se contrata al proveedor y este proceso quedará sujeto más tarde a los mecanismos de evaluación y control con que cuente cada municipio en sus leyes o reglamentos vigentes.

Para llevar a cabo una adjudicación directa cada reglamento municipal establece los procedimientos y formatos que se deben completar a fin de justificar por qué se eligió a tal proveedor. Sin embargo también quedará sujeta a los mecanismos de control.

Es para los casos de licitación, donde se inicia un proceso más complejo en términos burocráticos, cuyos pasos se detallan a continuación.

El procedimiento para la licitación pública

Convocatoria

Una vez que el Comité de Adquisiciones haya definido la realización de una contratación pública por medio de licitación, el siguiente paso es lanzar una convocatoria; regularmente se hace a través de internet pero, en el caso de los municipios muy pequeños se realiza a través de circulares, periódicos locales y publicaciones externas, de conformidad con lo que su Ley Orgánica Municipal señale. La convocatoria fija las bases del concurso público y los requisitos para la participación de los interesados. En el caso de las modalidades de invitación a cuando menos tres proveedores y asignación directa no se realiza la convocatoria pública. En el primer caso, la dependencia encargada de las compras públicas a nivel municipal envía una invitación directa al proveedor que se considere más adecuado, por precio y características del producto o ex-

periencia y capacidad en el servicio solicitado. En asignación directa, sólo se llama al proveedor seleccionado.

Junta de aclaraciones

El área administrativa responsable organiza la junta de aclaraciones, la cual tiene como objetivo que los licitantes acudan a resolver sus dudas técnicas y administrativas en relación con la convocatoria y sólo procede para la modalidad de licitación pública e invitación a cuando menos tres proveedores; no aplica para el caso de invitación directa ya que en ésta se puede solicitar aclarar dudas sobre el bien o servicio que se le requiere directamente con la autoridad solicitante.

Previo a la realización de la junta, esta área debe realizar un registro de participantes y, en su caso, representantes legales que acudirán a la reunión. Por parte del municipio deberán acudir al menos un representante de la dependencia que solicita el bien o servicio y un representante de la unidad de compras responsable (convocante). Algunos reglamentos estatales consideran la asistencia de un representante de la unidad de contraloría o auditoría y un representante de la unidad de transparencia.

En ciertos casos, sobre todo cuando las licitaciones son electrónicas, los participantes que no pueden acudir a la junta de aclaraciones pueden enviar sus dudas vía electrónica o en sobre, durante un periodo definido en previo a la junta de la convocatoria.

Al término de la junta, el área responsable levanta un acta firmada por los asistentes en donde se da cuenta de los cuestionamientos y de las dudas.

A partir de la junta de aclaraciones pueden presentarse modificaciones a la convocatoria, si la legislación, lineamientos o las autoridades o áreas competentes lo permiten.

Presentación y apertura de propuestas

De acuerdo con las fechas, horarios y domicilio señalados en la convocatoria, los participantes deberán entregar en sobre cerrado la documentación requerida: como mínimo propuesta técnica y propuesta económica.

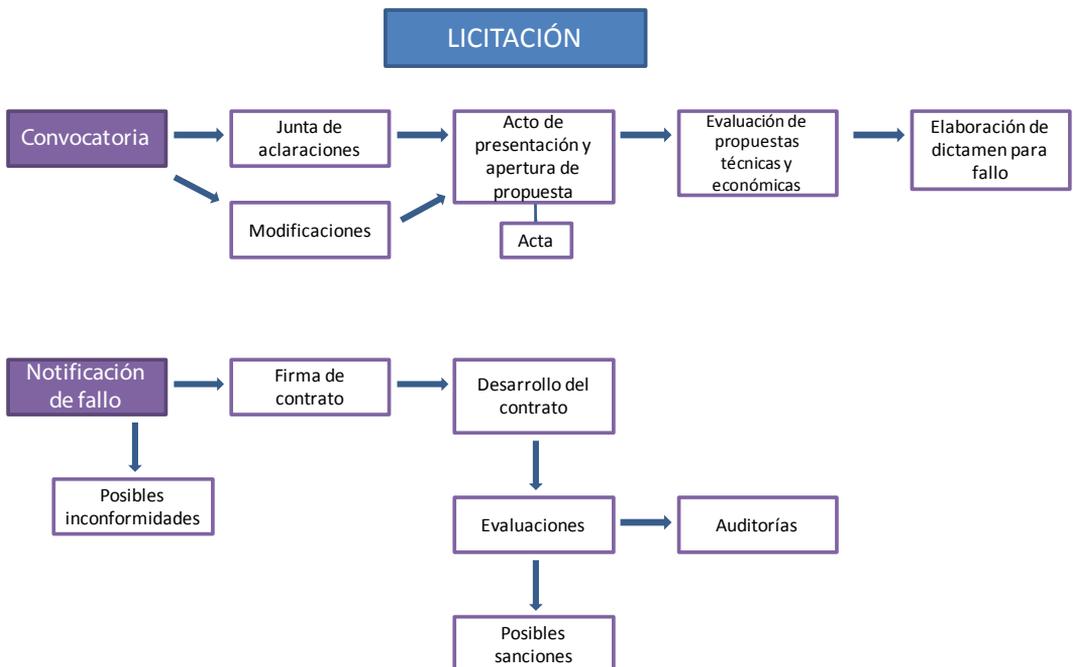
Normalmente se entregan en una sala de juntas del área administrativa responsable de las compras públicas del municipio. El funcionario encargado de dicho procedimiento abre los sobres dejando constancia por escrito de la documentación recibida ante los participantes que acudieron, los representantes del área técnica, de la contraloría y de transparencia. Los participantes firman de conformidad del acto.

Evaluación de propuestas

Los criterios para evaluar las propuestas son aprobadas por los Comités de Adquisiciones y deben quedar estipulados en la convocatoria.

Dependiendo de la legislación estatal o del reglamento local, es recomendable que existan criterios de evaluación aprobados por el Comité de Adquisiciones para ponderar las propuestas.

En el gráfico siguiente se muestra el proceso de licitación pública y los procesos posteriores al fallo de la misma.



Fuente: elaboración propia.

Determinación del fallo de la licitación

En esta etapa se elabora el dictamen o fallo de la licitación y se nombra al licitante ganador, o bien, si ninguna de las propuestas se considera conveniente para el gobierno, la licitación se declara *desierta*. En este caso el gobierno decidirá qué tipo de procedimiento seguir para realizar la compra municipal; una opción puede ser la adjudicación directa o abrir la convocatoria a licitantes extranjeros, si el objeto de la licitación o la ausencia de proveedores nacionales lo amerita.

Sistemas y mecanismos de control a nivel municipal

Existen diferentes mecanismos a nivel municipal para asegurar que los procesos de adquisición se hagan conforme a las normas establecidas y que sean transparentes. Algunos de estos mecanismos recaen en la Contraloría municipal y otros en los propios licitantes.

Presentación de inconformidades

Las inconformidades son quejas interpuestas por los participantes (licitantes u oferentes), las cuales se presentan ante la Contraloría municipal, generalmente después del fallo. Se puede manifestar inconformidad por el acto referido al fallo de la adjudicación de acuerdo con el marco normativo de cada entidad, pero los participantes también pueden inconformarse por el diseño de las bases o la convocatoria o por cualquier otra situación que consideren no corresponde con las reglas establecidas inicialmente o por considerar que se ha actuado de manera inequitativa.

Por ejemplo, en el caso del Municipio de Corregidora, Querétaro, el Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Municipio de Corregidora, Querétaro, en el capítulo XV

De los Medios de Impugnación, establece que cualquier persona con interés jurídico podrá inconformarse por escrito por los actos que contravengan las disposiciones del reglamento. La inconformidad deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes al fallo. El escrito deberá contener como mínimo:

- ◆ Nombre o razón social de la inconforme y los documentos que acrediten su personalidad.
- ◆ Domicilio para recibir notificaciones en el municipio.
- ◆ Nombre del poder, ayuntamiento o entidad pública que emitió el acto reclamado.
- ◆ El acto motivo de la inconformidad.
- ◆ Hechos en los que base su inconformidad.
- ◆ Acompañar las pruebas con que cuente para sustentar su inconformidad.

Denuncia de irregularidades

Aun cuando no exista el planteamiento de una inconformidad por parte de los participantes en una licitación, las autoridades pueden iniciar un recurso denunciando las irregularidades que se detecten durante el proceso. A nivel federal, esta responsabilidad recae de manera directa en la Secretaría de la Función Pública (SFP) o en los órganos internos de control de las dependencias o entidades. A nivel estatal, existen dependencias y unidades administrativas que de manera análoga realizan esas funciones en los procesos desarrollados en las entidades federativas o los municipios. A nivel municipal son la Contraloría municipal y la Oficialía Mayor (o Secretaría Administrativa) las encargadas de llevar a cabo ese procedimiento.

Sanciones

Un mecanismo de control son las sanciones que pueden ser impuestas a los servidores públicos o proveedores. Las sanciones administrativas son

responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública a nivel federal o de las dependencias correspondientes en las entidades federativas y pueden ir desde una amonestación privada hasta la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público. Adicionalmente, en caso de existir daño patrimonial, la sanción puede trascender el aspecto meramente administrativo a uno de orden penal, siendo las instancias judiciales las responsables de resolver lo conducente. A nivel municipal es la Oficialía Mayor (o Secretaría de Administración) la encargada de aplicar las sanciones administrativas.

También existen sanciones a los participantes o proveedores. Dependiendo de la sanción y de las disposiciones de cada normatividad, se

les puede inhabilitar como proveedores, prestadores de servicios o contratistas para el gobierno, llegando incluso a determinarse responsabilidad penal.

Auditorías

En cada dependencia o entidad en la administración pública, debe existir una unidad u órgano de control interno. Cualquier adquisición es susceptible de ser auditada por alguna autoridad de control. Lo que se busca mediante la auditoría es corroborar que los procedimientos de compra se hayan desarrollado en cumplimiento a la normatividad aplicable y se hayan cubierto las mejores condiciones para el gobierno. A nivel municipal esta actividad es responsabilidad de las contralorías municipales.

¿CÓMO HACER EL MONITOREO DE LAS COMPRAS MUNICIPALES?



En este capítulo se muestra qué elementos habría que observar para monitorear las compras públicas municipales y así asegurar que las mismas cumplan no sólo con la reglamentación respectiva (federal, estatal o municipal), sino también que las compras tengan como fin último mejorar el desempeño del gobierno y el beneficio de los gobernados.

Aspectos clave para monitorear compras públicas municipales

A continuación se plantean elementos esenciales que deben tomarse en cuenta para realizar control ciudadano de las compras públicas municipales.

Conocer el marco jurídico municipal de adquisiciones y obra pública

Un primer elemento que debemos tener en cuenta para llevar a cabo el seguimiento de los procesos de compras públicas es conocer el marco jurídico municipal, porque la normatividad en esta materia depende de cada municipio. El marco jurídico nos permite conocer cuál es la dependencia municipal encargada de evaluar, planear, programar y realizar las compras públicas, los diferentes tipos de adquisición, cómo se conforma el Comité de Adquisiciones y cuáles son sus respectivas competencias, así como las sanciones y los procedimientos de inconformidad.

Son diversos los ordenamientos jurídicos que regulan las compras públicas a nivel municipal; para saber cuál de éstos aplica, debemos conocer si el recurso financiero que se aplicará para la compra es de origen federal, estatal o municipal.

La normatividad jurídica mínima que todo ciudadano debe conocer sobre compras municipales es la siguiente:

A nivel federal:

- ◆ El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- ◆ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- ◆ Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- ◆ Reglamento de la Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

A nivel estatal:

- ◆ Constitución Política del estado correspondiente.
- ◆ Leyes estatales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- ◆ Reglamentos estatales de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- ◆ Leyes Estatales de Obras Públicas y Servicios relacionados.
- ◆ Reglamentos de las leyes estatales de Obras Públicas.

A nivel municipal:

- ◆ Ley Orgánica Municipal.
- ◆ Reglamentos municipales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- ◆ Reglamentos de los Comités de Adquisiciones.

Con esta información podremos determinar quiénes son las dependencias, autoridades y funcionarios involucrados en las compras públicas;

quienes con mayor frecuencia participan en estos procesos son:

- ◆ Presidente municipal.
- ◆ Oficial Mayor o Secretario Administrativo.
- ◆ Comisionado de Hacienda.
- ◆ Comisionado de Obras Públicas.
- ◆ Contralor Municipal.
- ◆ Comisionados de Adquisiciones.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga a los estados de la federación y a los municipios que publiquen en la sección de transparencia de sus páginas de internet todo el marco jurídico que les compete. Las leyes y reglamentos de adquisiciones también se pueden localizar en las páginas electrónicas de legislaturas locales, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM¹⁶ y de la Cámara de Diputados.¹⁷

En caso de que las leyes u otro tipo de información referente a las compras públicas no estén accesibles en internet, se pueden pedir mediante una solicitud de acceso a información pública. En algunos gobiernos municipales la solicitud de información pública puede hacerse por correo electrónico o directamente en la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública, en otros municipios, las solicitudes sólo se pueden realizar de manera presencial.

Actualmente, la mayor parte de las unidades de transparencia municipal y estatal cuenta con formatos especiales para la solicitud de información. Cabe señalar que en algunas entidades federativas el marco legal de las leyes de acceso a la información pública permite que los solicitantes puedan usar un sobrenombre para el llenado

de esos formatos, pero en otros estados y municipios es obligatorio que el solicitante proporcione su nombre y entregue copia de identificación oficial con fotografía.

Conocer el Programa Anual de Adquisiciones (PAA) y el Programa Operativo Anual (POA)

En el marco jurídico de las leyes o reglamentos de adquisiciones también podemos identificar cuál es la dependencia municipal encargada de las compras públicas y cuáles son sus funciones. En términos generales, éstas son las funciones:

- ◆ Elaborar y actualizar el Padrón de Proveedores y prestadores de servicios de la Administración Pública Municipal.
- ◆ Elaborar y actualizar el Padrón municipal de Vehículos automotores.
- ◆ Realizar el Registro municipal del inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- ◆ Elaborar y actualizar el Inventario del Almacén municipal.
- ◆ Elaborar y actualizar el Inventario de Adquisiciones.
- ◆ Vigilar que los proveedores de bienes y prestadores de servicios, cumplan con las obligaciones contraídas en los contratos respectivos de servicios o adquisición de bienes.

La Oficialía Mayor (o Secretaría Administrativa) también tiene la obligación reglamentaria de elaborar el Programa Operativo Anual de Compras (POAC) o Programa Anual de Adquisiciones (PAA) del gobierno municipal, programa en el que se establece cuáles son los requerimientos anuales de bienes y servicios de cada una de las dependencias municipales.

En la siguiente ilustración se muestra como ejemplo un apartado del Programa Anual de Adquisiciones del gobierno municipal de Tepic, Nayarit.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/2/default.htm?s=>

¹⁷ Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES 2013

PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES RECURSOS MUNICIPALES

NO.	PARTIDA	CONCEPTO	MONTO IVA INCLUIDO	ÁREAS SOLICITANTES
1	2180	SERVICIOS DE FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES	\$13,383,608.46	SEDUE, SECRETARÍA DE SALUD INTEGRAL, SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, TRÁNSITO Y VIALIDAD, DIRECCIÓN DE INGRESOS, DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS, DEPARTAMENTO DE FUNCIONAMIENTOS
2	2340	ACEITES, ADITIVOS Y LUBRICANTES	\$2,266,475.00	DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO
3	2460	MATERIAL ELÉCTRICO	\$11,892,034.79	DIRECCIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO
4	2490	PINTURA	\$4,338,516.61	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, TRÁNSITO Y VIALIDAD, DIRECCIÓN DE IMAGEN URBANA, DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES, PANTEONES
5	2530	MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	\$1,540,000.00	SECRETARÍA DE SALUD INTEGRAL
6	2960	LLANTAS	\$5,387,016.80	DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO.

PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES RECURSOS FEDERALES

NO.	PARTIDAS	CONCEPTO	MONTO	PROGRAMA
1	2160/5110/5150	MOBILIARIO DE OFICINA Y EQUIPO DE CÓMPUTO	\$815,509.00	PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
2	2110/2140	PAPELERÍA Y CONSUMIBLES DE CÓMPUTO	\$31,205.31	PROGRAMA FOPADEM
3	2110/2140	PAPELERÍA, CONSUMIBLES DE CÓMPUTO	\$11,980.00	MÓDULOS DE HÁBITAT
4	2110/2140/2710	PAPELERÍA, CONSUMIBLES DE CÓMPUTO Y UNIFORMES	\$50,240.00	PRESTADORES Y SERVICIO SOCIAL Y COMUNITARIO
5	2110/2140	PAPELERÍA, CONSUMIBLES DE CÓMPUTO Y DIFUSIÓN	\$45,600.00	CONTRALORIA SOCIAL

Municipio de Tepic, Programa Anual de Adquisiciones, (<http://www.transparencia.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2014/20140312-1844-programa-anual-adquisiciones.pdf>), última actualización: 3 de diciembre de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

El Programa Anual de Compras puede ser consultado ya sea en internet o solicitándolo a la Unidad de Acceso a la Información del gobierno municipal. En caso de no existir ese programa, habrá que solicitar algún documento impreso o electrónico en donde se establezca cuáles son las compras que se van a llevar a cabo o cuáles fueron las compras realizadas mes a mes o durante el año.

Por ejemplo, en el portal de transparencia del municipio de Corregidora, se encuentra un documento que muestra el ejercicio de Presu-

puesto de Egresos desglosado por capítulo de gasto administrativo. En el siguiente cuadro podemos observar los gastos en los rubros de materiales y suministros, así como en servicios generales y suministros, así como en servicios generales, correspondiente al mes de diciembre de 2014. Destaca que en algunos conceptos de esos rubros hay subejercicios, es decir que no se gastaron todos los recursos, no existe alguna nota que indique la razón. En este caso, podría proceder hacer una solicitud de información o revisar los estados financieros finales para conocer por qué hay esos subejercicios.

Ejercicio del Presupuesto		Municipio de Corregidora Querétaro Estado Analítico del Ejercicio de Egresos Por Objeto del Gasto (Capítulo y Concepto) Al 31 de Diciembre de 2014						
del Gasto		Aprobado	Ampliaciones/Reducciones	Aumentos/Disminuciones	Egresos Modificado	Devengados	Pagado	Subejercicio

Ejercicio del Presupuesto		Aprobado	Ampliaciones/Reducciones	Aumentos/Disminuciones	Egresos Modificado	Devengados	Pagado	Subejercicio
1000	SERVICIOS PERSONALES	270,177,858	4,971,422	5,269,288	280,418,568	3,598,605	276,588,119	231,845
	Otras prestaciones sociales y económicas	16,898,254	515,992	5,065,923	22,480,170	738,227	21,739,696	2,246
	Pago de estímulos a servidores públicos	2,180,882	-	948,880	2,529,762	-	2,529,762	-
	Previsiones	700,000	-	700,000	-	-	-	-
	Remuneraciones adicionales y especiales	59,539,288	950,577	600,599	59,889,266	1,194,711	58,667,842	26,713
	Remuneraciones al personal de carácter permanente	176,682,028	2,946,771	2,447,832	177,182,967	860,856	176,217,398	104,713
	Seguridad Social	14,177,406	556,082	3,602,916	18,336,403	804,811	17,433,420	98,172
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	35,524,381	12,840,513	4,780,314	53,145,209	41,285	53,012,729	91,194
	Alimentos y Utensilios	368,382	49,708	7,685	425,775	0	425,775	-
	Combustibles, lubricantes y aditivos	12,463,427	3,470,914	3,642,520	19,576,861	0	19,576,861	-
	Herramientas, Refacciones y accesorios menores	1,015,009	1,647,956	2,443,573	5,106,538	7,654	5,098,884	-
	Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficial	4,447,381	2,933,681	558,550	7,939,612	255	7,937,477	1,880
	Materiales y artículos de construcción y de reparación	15,078,794	3,359,950	737,452	17,701,291	32,350	17,668,942	-
	Materiales y suministros para seguridad	86,535	270,090	134,622	222,003	-	222,003	0
	Materias primas y materiales de producción y comercialización	101,081	-	97,525	3,556	-	3,556	0
	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	702,860	142,580	45,286	890,154	0	756,433	43,721
	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	1,260,910	965,635	857,128	1,369,417	1,027	1,322,798	45,593
3000	SERVICIOS GENERALES	120,983,360	92,181,609	53,662,445	265,927,414	3,623,799	235,257,474	27,646,141
	Otros servicios generales	43,730,016	8,576,671	63,987	52,242,700	402,029	49,131,588	2,709,083
	Servicios básicos	20,399,105	3,393,210	2,720,195	26,512,510	2,274,026	24,238,485	-
	Servicios de arrendamiento	9,415,679	5,299,384	4,987,544	9,727,719	2,320	9,725,599	-
	Servicios de comunicación social y publicidad	5,873,204	3,598,358	711,886	10,183,448	-	10,183,448	-
	Servicios de instalación, reparación, mantenimientos y conservación	20,623,599	3,039,107	7,922,264	31,584,969	345,424	31,221,462	18,083
	Servicios de traslado y viáticos	566,319	458,363	584,307	1,608,989	-	1,563,133	45,856
	Servicios financieros, bancarios y comerciales	2,386,968	18,466	128,903	2,526,530	-	2,276,103	427
	Servicios oficiales	3,762,422	13,631,137	5,324,504	22,718,063	0	22,718,063	-
	Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	13,325,849	54,166,914	41,579,723	109,072,485	-	84,199,793	24,872,692

Municipio de Corregidora, Estado analítico del ejercicio de egresos por capítulo del gasto en (http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/VI/Estado_Analitico_del_Ejercicio_de_Egresos_Por-Capitulo_del_Gasto_Diciembre_2014.pdf), última actualización: diciembre de 2014, consultada: 17 de diciembre de 2015.

En el rubro “Materiales y Suministros” destaca el subejercicio en los conceptos de Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio, así como vestuario blanco, prendas de protección y artículos deportivos; en ambos casos asciende a poco más de 43 000 pesos.

Todos estos son documentos públicos (salvo que esté fundamentado que están reservados) pero no siempre están accesibles en las páginas de transparencia municipales; si es el caso, será necesario realizar una solicitud de información pública.

Buscar información en diferentes fuentes

Localizar en periódicos oficiales, páginas de transparencia de los gobiernos o solicitar información referente a:

- ◆ Convocatorias por licitación pública.
- ◆ Invitación a cuando menos tres personas.
- ◆ Resultado de asignación directa.
- ◆ Relación de contratos anuales.
- ◆ Reglamento interno de comisión de compras.
- ◆ Orden de compra.
- ◆ Tipo de compras realizadas.
- ◆ Inventarios de bienes muebles e inmuebles.

La actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la federación, los estados y los municipios, entre otros sujetos obligados, pongan a disposición de todo público y de manera actualizada toda la información mencionada arriba.¹⁸ En el caso de los gobiernos municipales esa información está bajo cuidado de alguna de las dependencias municipales, sobre todo en la Oficialía Mayor o en la

Secretaría de Administración y en la Contraloría municipal. Otra ruta, más laboriosa, consiste en escribir en algún buscador de internet qué información queremos, de qué año y el nombre del gobierno municipal.

Las convocatorias también aparecen en los periódicos de mayor circulación o en los periódicos oficiales de los estados, pero no hay fechas establecidas para su publicación, por lo que será necesario hacer un monitoreo constante. Es importante indicar que en algunas entidades federativas las convocatorias tienen un costo para los proveedores que quieran participar.

Conocer el padrón de proveedores y contratistas

Si bien las leyes de acceso a la información pública y transparencia a nivel federal y estatal establecen que los gobiernos municipales y otros organismos públicos tienen que publicar en sus portales de internet la lista de proveedores o contratistas, la manera en que aparecen los datos difiere de un municipio a otro. Algunos gobiernos municipales sólo publican nombre de proveedor, otros el nombre y el giro comercial, y muy pocos ponen a la vista de la ciudadanía el nombre, giro y Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de las personas físicas o morales que se han dado de alta como proveedores o contratistas.

Por ejemplo, en el caso del gobierno municipal de Corregidora, Querétaro, la información del padrón de proveedores sólo presenta el nombre del proveedor y su giro comercial, esto se puede observar en el siguiente cuadro:

18 Diario Oficial de la Federación en (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015), última actualización: 4 de mayo de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.



LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO
ARTÍCULO 7 FRACCIÓN XXIV

PADRÓN DE PROVEEDORES

PERIODO DEL 01 DE ENERO DE 2015 AL 31 DE JULIO DE 2015



H. Ayuntamiento de
CORREGIDORA, QRO
2012 - 2015

4	MTI CONSULTORIA S.A. DE C.V.	consultoria, desarrollo de software, venta y distribución de equipo de computo
5	MANAGEMENT TECHNOLOGY INNOVATIONS S.C.	servicio de consultoría y desarrollo de sistemas
6	RODRIGUEZ MENDEZ MA. ROSARIO	escenografías
7	LEXYNERGY S.A. DE C.V.	dirección de corporativos y empresas no financieras
8	PEREZ VALLEJO OSCAR VALENTIN	fabricación de banderas
9	GOZALEZ MARTELL ABRAHAM	mezcla asfáltica, gravas, emulsiones, renta de maquinaria y terracerías
10	CACHO NUÑO GUSTAVO	TALLER MECANICO
11	GUILLEN CAMPOS CARLOS ALBERTO	SERVICIO ELECTRICO
12	MAQUISOFTE S.A. DE C.V.	venta y desarrollo de software
13	RODRIGUEZ SANCHEZ VIRGINIA DESSIRE	VENTA DE MAQUINARIA Y EQUIPO PARA LA INDUSTRIA OFICINA ARTICULOS DE FERRETERIA Y MATERIALES VARIAS PARA CONSTRUCCION
14	GARCIA MARTINEZ ROSARIO	FERRETERIA, MAQUINARIA EN GRAL. MATERIALES PARA CONSTRUCCION

Municipio de Corregidora, Registro de proveedores en (http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/XXIV/PROVEEDORES_REGISTRO.pdf), última actualización: 31 de julio de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

En algunos casos, como el gobierno municipal de Corregidora, además del padrón de proveedores, también se publica el padrón de contratistas, en el que se ubican los oferentes dedicados a la ejecución de obras de infraestructura. En el siguiente ejemplo se observa cómo se pre-

senta el nombre de la empresa, la dirección, números telefónicos, especialidad (identificada por catálogo) y el RFC.

Las claves de las especialidades aparecen en la página de la Contraloría del Estado de Querétaro.¹⁹

¹⁹ Secretaría de la Contraloría de Querétaro, Catálogo de actividades y servicios profesionales 2009, en (<http://www2.queretaro.gob.mx/contraloria/pdf/padron/catalogoespecialidades.pdf>), última actualización: 2009, consultada: 17 de diciembre de 2015.



**MUNICIPIO DE CORREGIDORA QUERETARO
CONTRALORIA MUNICIPAL
PADRON MUNICIPAL DE CONTRATISTAS, 2015-2016**

VIGENTES AL 01 DE SEPTIEMBRE DE 2015

NUM.	Registro No.	NOMBRE	ESPECIALIDADES
1	1	PROMOCIONES Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.	100,202,203,401,402,403,701,703,707,800,902,1101
2	3	CONSULTORES EN INGENIERIA ELECTROMECANICA, S.A. DE C.V.	401,402,403,601,602,907,1201,1202
3	7	ABRAHAM GONZALEZ CONTRERAS	100,203,301,305,401,403,504,901,902
4	10	AURIO DISEÑO Y CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	203,301,302,401,502,706,902,903,1105,1107,1108,1602
5	20	CHAVERO Y VEGA CONSTRUCTORES S.A DE C.V	203,401,403,504,707,710,800,903,908
6	25	JOSE TOMAS PALMA URIBE	203,401,403,701,706,800,908,1003,1604
7	30	GRUPO PG, S.A. DE C.V.	100,203,301,302,401,403,502,503,701,702,703,709,710,711,908,909
8	42	ABRAHAM GONZALEZ MARTELL	100,203,401,403,901,902
9	54	CORPORATIVO V Y B DE QUERETARO, S.A. DE C.V.	100,304,401,402,403,701,706,901,902,1003,1601
10	58	ROKAR CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	203,205,401,502,503,701,702,703,707,708,711,903
11	64	ARTURO ARVIZU TORRES	401,403,701,702,903,908,909,1003,1105
12	87	JOSE ALVARO UGALDE RIOS	302,401,502,902,903,905,908,909,1105,1107,1108,1604
13	95	CONSORCIO DE INGENIERIA PSI, S.A.	402,403,601,602,905,907
14	104	A+A INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A. DE C.V.	502,701,800,903,1101,1103,1108,1301,1302,1404,1601,1604
15	127	JORGE GONZALEZ GARCIA	203,401,403,706,707,710,711,903,908,1601,1604
16	142	CONSTRUCTORA COLUMBUS, S.A. DE C.V.	203,401,403,701,707,800
17	160	CONSTRUCCIONES ACERO, S.A. DE C.V.	100,203,401,403,701,703,707,903,909,1003
18	197	FERNANDO MARTINEZ OSORNIO	401,601,602,702,705,706,903,905,908
19	199	MARIO ALBERTO RAMIREZ GARCIA	203,401,402,403,502,505,701,702,705,707,1602
20	221	ATACSA, S.A. DE C.V.	201,203,206,506,905
21	226	SANDRA RABELL RANGEL	100,401,901,902
22	239	AGACEL AGREGADOS Y ASFALTOS, S.A. DE C.V.	100,304,401,901
23	251	ING. VICTOR MANUEL MERINO SILVA	402,602,905,907,1201,1603,1605,1108,1204
24	267	ISABEL FONSECA ZAMORANO	203,401,403,601,706,908,1604
25	279	JV CONSTRUCCIONES CIVILES, S.A. DE C.V.	203,401,403,502,701,703,707,708,709,903,1602,1604
26	292	J. JESUS CORTEZ OCHOA	1404,1701
27	304	COFRU CONSTRUCCION Y SERVICIOS DE INGENIERIA, S.A. DE C.V.	203,401,402,403,502,701,702,703,705,706,903
28	325	FRANCISCO JAVIER RAMOS HERRERA	203,401,403,701,1103,1602
29	353	GUMO CONSTRUCCIONES DE QUERETARO, S.A. DE C.V.	401,403,709,908,909
30	360	HV CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.	100,401,901
31	371	DESARROLLOS INTEGRALES CONIN SA DE CV	100,202,203,204,401,403,901,902,903,908,909
32	379	INGENIERIA DE CONTROL	203,401,902,1402,1404,1701,1704
33	388	MARTIN ZUÑIGA RUIZ	401,402,403,502,601,602,903
34	391	MIGUEL ANGEL MARTIN DOMINGUEZ	203,401,402,403,502,503,504,705,707,903,908,909
35	414	PAVIMENTO Y URBANIZACIONES DE QUERETARO, S.A. DE C.V.	100,401
36	488	CONSTRUCTORA BESTET S.A. DE C.V.	401,402,403,601,902,909
37	527	MOISES HERNANDO VALENCIA CORREA	203,401,1103,1602
38	535	JOSE ALONSO GARCIA RIOS	100,401,402,403,706,908,909,1402,1604
39	538	JOSE BRAULIO ISIDRO HERNANDEZ RODRIGUEZ	401,403,903,905
40	541	CONSTRUCTORA KODIAK S.A. DE C.V.	401,402,403,903
41	550	AMERICAN CONTRACTOR, S.A. DE C.V.	303,401,502,503,701,902,908,909,1601,1604
42	557	NESTOR OSORNIO PAEZ	203,401,402,403,705,906
43	560	MARICELA MARTINEZ GUERRERO	203,401,902,903
44	567	NUEVO URBANISMO LATINOAMERICANO, S.A. DE C.V.	402,602,701,800,1001,1002,1003,1105,1107,1108,1301,1302,1604
45	572	DESARROLLOS CORPORATIVOS SIGLO XXI S.A. DE C.V.	303,403,701,401,502,909
46	576	ANDEL, S.A. DE C.V.	100,401,503,902
47	585	CRIBADOS Y TRITURADOS QUERETARO BAJO S.A. DE C.V.	100,203,301,401,402,703,705,706,903,908,502
48	625	JOSE ALVARO UGALDE CHAPARRO	401,903,909
49	637	HEBA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	203,401,403,701,707,708,709,710,902,903
50	647	GRUPO IDC S.A. DE C.V.	203,401,403,502,706,1604
51	650	ANTONIO CENTENO SILVA	908,1701
52	664	JOSE ANTONIO ZUÑIGA OLVERA	203,401,403,705,706,903,908,909
53	680	GRUPO EMPRESARIAL GMP, S.A. DE C.V.	100,401,402,403,710

Municipio de Corregidora, Padrón Municipal de Contratistas, en (http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/XXIV/PADRON_DE_CONTRATISTAS_2012-2013.pdf), última actualización: septiembre 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPALES



¿Qué información mínima debe contener una convocatoria?

Normalmente, las convocatorias de licitación pública o por invitación restringida, así como los denominados Términos de Referencia en las adjudicaciones directas, consideran los siguientes apartados:

- ◆ Nombre, denominación o razón social de la dependencia convocante.
- ◆ Información general sobre el tipo de bien o servicio a adquirir o la obra a ejecutar; el catálogo de conceptos y la definición de términos.
- ◆ Requisitos para participar en la convocatoria: documentación legal-administrativa, propuesta técnica y propuesta económica.
- ◆ Actos de invitación, por ejemplo, visita al sitio de realización de los trabajos, junta de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones, fallo, idioma y moneda, dictamen, plazos y autorización de recursos.
- ◆ Criterios de evaluación y adjudicación, por ejemplo, evaluación técnica, evaluación económica, experiencia y capacidad, anticipo, contratación, modelo de contrato, forma de pago, entre otros.
- ◆ Información complementaria: causas generales de desechamiento, causas de desechamiento técnico y económico, evento desierto, cancelación del proceso, penas convencionales, recesión administrativa, terminación anticipada y garantías.
- ◆ Recursos de inconformidad, quiénes y cuándo pueden presentar recursos.

¿Podemos saber por anticipado cuáles son las fechas de inicio y término de una convocatoria?

En la mayoría de los programas de adquisiciones se establecen los meses estimados para la reali-

zación de las adquisiciones; de manera que sólo cuando el gobierno municipal publica las convocatorias es posible saber con precisión las fechas de inicio y de término de cada licitación, por esta razón, si queremos seguir de cerca un proceso de licitación pública es fundamental revisar de manera constante o periódicamente la página de internet del gobierno municipal, periódicos locales de mayor circulación en el municipio o la publicación física en algún lugar de la presidencia municipal, normalmente en Oficialía Mayor o Secretaría Administrativa, en la Contraloría Municipal y en la Dirección o Secretaría de Obras Públicas.

Dado que no aplica un procedimiento de convocatoria abierta para las asignaciones directas o invitaciones restringidas, los dictámenes de estas convocatorias cerradas se publican con fines de transparencia, después de que los proveedores o contratistas han sido seleccionados. No existe una fecha para la publicación de este tipo de convocatorias y no siempre se informa qué proveedores o contratistas fueron invitados, por lo que, para poder contar con esa información será necesario buscar en la página electrónica de la presidencia, localizarla en alguna de las dependencias municipales ya indicadas (Oficialía Mayor, Contraloría, etc.) o hacer una solicitud de información pública. También es factible solicitar información referente a las causas o razones por las cuales el gobierno municipal autorizó la compra a la dependencia municipal responsable mediante las modalidades de invitación restringida o asignación directa.

A continuación se presenta un ejemplo de dictamen de adjudicación directa del gobierno municipal de Atlixco, Puebla.



COMITÉ MUNICIPAL DE
ADJUDICACIONES
2014-2018



ATLIXCO
GOBIERNO MUNICIPAL 2014 - 2018
CONSTRUYENDO COSAS BUENAS

DICTAMEN DE ADJUDICACION POR EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DIRECTA, QUE EMITE EL AYUNTAMIENTO A TRAVÉS DEL COMITÉ MUNICIPAL DE ADJUDICACIONES, MEDIANTE EL CUAL SE JUSTIFICA LA ADJUDICACIÓN DE ADQUISICION A TRAVES DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DIRECTA, PARA LA ADQUISICION No. CMADJ-013-2014 DENOMINADA “MATERIAL (VARA) PARA EL ARMADO DE ESCOBAS” DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

EN LA CIUDAD DE ATLIXCO, PUEBLA, A LOS SIETE DIAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL CATORCE EN LAS OFICINAS COMITÉ MUNICIPAL DE ADJUDICACIONES, CON LA PRESENCIA DE: ING. JOSÉ LUIS GALEAZZI BERRA PRESIDENTE DEL COMITÉ MUNICIPAL DE ADJUDICACIONES; L.A.E. ANGELA PEREZ FLORES, SECRETARIO TÉCNICO; LIC. GRACIELA CANTORAN NAJERA, VOCAL; ING. RAÚL LÓPEZ ZITLÉ, VOCAL; MTRA. LAURA ELENA FLORES SUÑER, VOCAL; C. MARIA DEL CARMEN FLORES MUÑOZ, VOCAL; ARQ. IGNACIO LOZANO TORRES, VOCAL; MD. MARIA BRENDA LORENZINI MERLO, COMISARIO CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 15, FRACCION III, 17, 20 FRACCION VI, 21, 22, 47 FRACCION IV Y 67 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL. Y CON EL FIN DE EVALUAR Y DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE CONTRATAR BAJO **EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DIRECTA**, LA ADQUISICION No. **CMADJ-013-2014** DENOMINADA **“MATERIAL (VARA) PARA EL ARMADO DE ESCOBAS”**

Gobierno Municipal de Atlixco, Dictamen de Procedimiento de Adjudicación, en (<http://atlixco.gob.mx/atlixco/transparencia/2014/procedimientos/CMADJ-013-2014/D-EXE.pdf>), marzo de 2014, consultada: 17 de diciembre de 2015.

¿Cuál es el tipo de licitación más común a nivel municipal?

La Constitución establece en su artículo 134 que se deberá privilegiar que las adquisiciones se realicen mediante la modalidad de licitación:

Art. 134. 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.²⁰

Lo anterior implica que primordialmente este tipo de operaciones deberán hacerse mediante la modalidad de licitación, sin embargo, como ya mencionamos tanto la invitación a tercero como la adjudicación directa son modalidades que también se realizan, dependiendo del tipo de bien o servicio requerido.

Las propias leyes permiten que las licitaciones públicas sean de carácter nacional o internacional. Este último tipo de licitación procede cuando:

- a) Sea obligatorio de conformidad con los Tratados de Libre Comercio. En ésta participan

²⁰ Artículo 134 de la CPEUM.

licitantes nacionales y extranjeros de países con los que México tenga celebrado un convenio.

- b) Una investigación demuestra la ausencia de proveedores nacionales en términos de cantidad, calidad, o precio.
- c) En un procedimiento de licitación nacional no se presentan ofertas.

¿Toda licitación debe especificar qué servicios o bienes se pretenden adquirir?

Sí, toda convocatoria debe especificar qué tipo de servicio o bien se va adquirir, sin embargo, es en la bases de las convocatorias donde se proporciona mayor información y detalle sobre el bien o servicio solicitado. En muchas ocasiones se publican además resúmenes de las convocatorias en los periódicos oficiales; por ejemplo, veamos el siguiente resumen de convocatoria del municipio de Corregidora, Querétaro, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

DOF: 14/10/2014

MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERETARO

SECRETARIA DE ADMINISTRACION

RESUMEN DE CONVOCATORIA

LICITACION PUBLICA NACIONAL No. LPNF-005/14

De conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se convoca a los interesados a participar en la Licitación Pública Nacional Número LPNF-005/14 cuya Convocatoria se encuentra disponible para consulta en Internet: <http://compranet.gob.mx> o bien en: Avenida Ribera del Río camino Las Flores s/n El Pueblito, Corregidora Querétaro, C.P. 76900, Municipio de Corregidora, Qro, teléfono: 01 (442) -2-09-75-39, los días 14 al 22 de octubre de 2014 de las 09:00 a 16:00 horas.

Descripción de la licitación	Calzado y Uniformes tipo Policial
Servicios a contratar	Los detalles se determinan en la propia convocatoria
Fecha de publicación en CompraNet	14/10/2014
Junta de aclaraciones	22/10/2014
Visita a instalaciones	No hay visita
Presentación y apertura de proposiciones	29/10/2014, 10:00 horas

MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERETARO, A 14 DE OCTUBRE DE 2014.

MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERETARO

SECRETARIA DE ADMINISTRACION

LIC. THELMA PATRICIA GALICIA SAMANO

RUBRICA.

(R.- 399091)

Municipio de Corregidora, Licitación Pública Nacional, No. LPNF-005/14, en (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5364050&fecha=14/10/2014), última actualización: 14 de octubre de 2014, consultada: 17 de diciembre de 2015.

En el resumen se observa no sólo cuál es el bien que se busca adquirir, sino también las fechas de presentación y apertura de proposiciones y la dependencia municipal convocante (Secretaría de Administración).

¿Debe aparecer el precio estimado del bien o servicio solicitado?

Si bien en la convocatoria pública puede estar asentado el costo por bienes o servicios, esto no basta; sería importante saber si el propio gobierno cuenta con algún estudio que permita conocer el costo máximo y mínimo del bien o servicio a adquirir. De no ser el caso, habrá que buscar información para determinar si existe algún estudio a nivel estatal o federal.

¿Se deben indicar las sanciones a los proveedores por incumplimiento al marco normativo?

En la ley y el reglamento de adquisiciones de cada estado y municipio se deberán establecer las sanciones a funcionarios y proveedores que incumplan con dicha normatividad. En las bases de las convocatorias también aparecen las sanciones al proveedor u oferente por incumplimiento, de igual forma que en los contratos, por ejemplo, en la fracción IX del artículo 61 del Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Municipio de Corregidora, Querétaro, se menciona que en los contratos deberán incluirse los montos por mora o incumplimiento en la entrega de bienes y servicios.

¿Qué criterios debe cumplir una persona física o moral para ser proveedor?

La persona física o moral que desee ser proveedor del gobierno municipal o estatal, puede encontrar los requisitos en la página de internet del gobierno de interés o acudir a la presidencia

municipal y solicitarlos. En la página del gobierno municipal de Corregidora aparecen los requisitos para ser proveedor o contratista municipal. En el caso del primero hay una sección en la que se invita a registrarse o a renovar su inscripción como proveedor,²¹ los lineamientos para emisión de cotizaciones y recepción de facturas,²² los requisitos para alta y refrendo al padrón de proveedores.²³ En el caso de contratistas, aparecen las opciones de requisitos, solicitud y el catálogo de especialidades.²⁴

¿Podemos saber quiénes son los proveedores sancionados?

Aunque todavía no es una práctica común publicar el nombre de los proveedores que están inhabilitados, es decir, de los que por alguna razón quedan excluidos de toda licitación pública, por invitación restringida o por asignación directa, es una tendencia que día a día adquiere mayor fuerza. De igual forma, se están publicando en las páginas de internet de los gobiernos municipales (sobre todo en el área de Contraloría Municipal) el nombre de los funcionarios que han sido sancionados por conductas inadecuadas en los procesos de adquisiciones, o en otras acciones. Si esta información no se encuentra disponible

21 Municipio de Corregidora, Trámites en Línea, en [<https://corregidoraenlinea.gob.mx>]

22 Municipio de Corregidora, en Lineamientos para emisión de cotizaciones y recepción de facturas http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/formatos/REQ_COTIZACIONES_Y_FACTURAS.pdf

23 Municipio de Corregidora, requisitos para alta y refrendo al padrón de proveedores en [http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/formatos/REQUISITOS_PARA_ALTA_Y_REFRENDO_AL_PADRON_DE_PROVEEDORES_2015.pdf]

24 Municipio de Corregidora, Opciones de requisitos, solicitud y el catálogo de especialidades, en [http://www.corregidora.gob.mx/web_corregidora/contenido/informacion_linea/formatos/formatos_contratistas.html]

en la sección de transparencia del municipio, entonces habrá que hacer una solicitud de información pública.

¿Por qué es importante conocer cuáles son los bienes o servicios que adquiere el gobierno municipal?

Conocer el tipo de bien o servicio adquirido es importante porque podemos saber no sólo cuáles de ellos son requeridos con mayor frecuencia por la administración municipal y establecer si las adquisiciones son adecuadas y útiles para que el gobierno trabaje mejor y atienda las necesidades de la población correctamente, sino que además podemos conocer a cuánto asciende el gasto ejercido de manera mensual o anual. Por otro lado, y como ya se había señalado, en el caso de bienes muebles, la dependencia encargada de las adquisiciones (la Secretaría Administrativa o la Oficialía Mayor) tiene la obligación de llevar un inventario específico de las mismas y un control que permita identificar a qué dependencia se destina el bien y su respectivo resguardo.

¿Podemos tener acceso a los contratos realizados con proveedores y contratistas?

Sí, los contratos forman parte de la información pública que los gobiernos municipales deben tener a la vista de la ciudadanía mediante su página de transparencia. Hay un gran número de compras municipales que tienen que ver con insu-

mos para la ejecución de tareas regulares, por ejemplo, gasolina, papelería, artículos de limpieza, mantenimiento de edificio o adquisición o renta de servicio telefónico celular. En todos los casos se elabora un contrato o factura y la emisión de un cheque por medio del cual se cubre el insumo adquirido o la renta de un servicio.

Así entonces, será necesario buscar en la página de internet del gobierno municipal el ejercicio mensual del presupuesto y la lista de contratos, en caso de no existir, habrá que utilizar el recurso de solicitud de información. En algunas ocasiones cierto tipo de contratos no están completamente disponibles porque se busca proteger la obra intelectual o porque esa información se ha reservado por motivos de seguridad pública (por ejemplo, la cantidad y tipo de armamento adquirido), sin embargo, es factible solicitar versiones públicas de esos contratos en donde se “tachen” o cubran los datos que son, en sentido estricto, información reservada o datos confidenciales.

En el caso de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, podemos ver en la página de transparencia la existencia de documentos sobre contratos de servicios y de obra pública de diferentes años y también es posible tener acceso a una copia digital de cada uno de los contratos, como se muestra en la siguiente imagen copiada de la página de internet oficial de este gobierno municipal.

Listado de Contratos de Obra pública

Los Contratos de Obra Pública pueden celebrarse mediante tres vías:
Adjudicación Directa, Concurso por invitación o Licitación pública.
Por lo tanto para consultar la Obra Pública total por año se sugiere revisar las 3 modalidades de contratación: (Concurso por invitación, Licitación Pública y Adjudicación Directa).

 **Contratos Integros Obra Pública.**
Actualizado a Julio 2015

 **Adjudicación Directa**

 **Concurso por Invitación**

 **Licitación Pública**

 **Concentrado Obra Pública 2014 / 2015**

 **Obras Públicas 2010-2011**

 **Obras públicas 2007-2009 (*)**

Contratos Integros de Obra Pública

[2015](#)

[2014](#)

[2013](#)

[2012](#)

[2011](#)

[2010](#)

* Si las condiciones de un contrato hubieran cambiado en cuanto a su costo, plazo, características o condiciones a lo establecido en el contrato, dicha modificación podrá consultarse de manera completa en los Contratos Modificatorios, de Ampliación de Obra o de Diferimiento disponibles en esta página.

Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Obra Pública, en (<http://tlajomulco.gob.mx/transparencia/articulo-8/Obra-Publica>), última actualización: noviembre de 2015, consultada: 17 de diciembre de 2015.

¿Qué hacer con el resultado del monitoreo?

Ahora bien, es importante que cuando un grupo organizado de ciudadanos o una organización social realice un monitoreo de las compras públicas municipales –para lo cual se presenta un modelo en la siguiente sección– los resultados del mismo sean del conocimiento del gobierno municipal. En este sentido, se podría enviar un documento escrito o solicitar una reunión con el presidente municipal o con el ayuntamiento para explicar quiénes realizaron el ejercicio, cuál fue la finalidad, cómo se llevó a cabo y mostrar cuáles son los aspectos positivos del proceso de compras del municipio y las áreas que se deben mejorar.

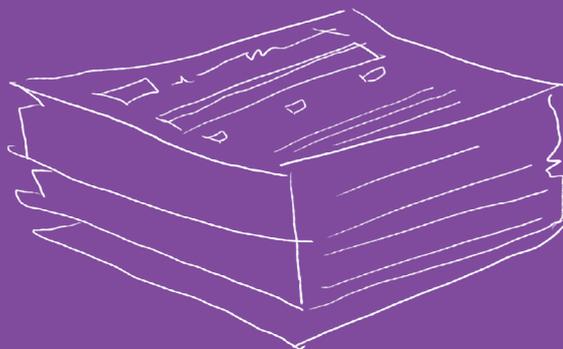
Otro mecanismo puede ser difundir en los medios de comunicación los resultados del ejercicio y destacar, sobre todo, que lo que se busca es mejorar la gestión de las compras públicas para beneficio de las arcas municipales y de la población en general.

Cabe señalar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que los sujetos obligados por esta ley (municipios, estados y federación, entre otros), serán objeto de sanción en caso de no contestar una solicitud de información, de negarla o entregarla de manera incompleta. De la misma manera, las diferentes leyes federales y estatales referentes a la administración pública establecen sanciones para los funcionarios que incumplan con sus obligaciones.

En caso de que una autoridad o funcionario municipal traten de obstaculizar los ejercicios de control ciudadano, lo que procede es hacer una denuncia ante la Contraloría local o bien ante la respectiva Comisión Nacional o estatal de Derechos Humanos. El acceso a la información se considera un derecho humano y las autoridades están obligadas a responder las solicitudes de información.

En la siguiente sección se presenta una guía para monitorear las compras públicas municipales.

GUÍA DE MONITOREO DE COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPALES



Realizada por: _____

Fecha: _____

Municipio: _____

Fuentes consultadas: _____

1. ¿Es accesible el marco jurídico que regula las compras públicas en el municipio?

Ley o reglamento	Accesible en internet	Accesible en forma impresa	Conseguido vía acceso a la información	No es accesible	Observaciones
Ley Estatal de Adquisiciones					
Reglamento Estatal de Adquisiciones					
Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal					
Reglamento Municipal de Adquisiciones					
Reglamento del Comité de Adquisiciones					
Manuales de organización y procedimientos					

2. ¿Quiénes son las autoridades, funcionarios o dependencias involucrados en las compras públicas municipales?

Dependencia	Nombre y cargo del funcionario	Datos de contacto	Observaciones
Presidencia Municipal			
Oficialía Mayor o Secretaría Administrativa			
Comité de Adquisiciones			
Comisión de Hacienda			
Obras Públicas			
Regidores			
Contraloría Municipal			

3. ¿Qué tareas o responsabilidades le corresponde a cada uno de ellos en cada una de las etapas del proceso de contratación pública?

Dependencia	Planear	Programar	Ejecutar	Vigilar	Observaciones
Presidencia Municipal					
Oficialía Mayor o Secretaría Administrativa					
Comité de Adquisiciones					
Comisión de Hacienda					
Obras Públicas					
Regidores					
Contraloría Municipal					

4. ¿El municipio cuenta con un Programa Anual de Adquisiciones (PAA)?
Sí _____ No _____

5. En caso afirmativo, ¿el PAA reúne los siguientes requisitos?

Requisitos del PAA	Sí	No	Observaciones
¿Menciona qué dependencia solicita la adquisición?			
¿Especifica el bien o servicio solicitado?			
¿Está asentado el monto o montos estimados?			
¿Aparece la fecha estimada de adquisición?			
¿Es accesible por medio impreso o electrónico?			

6. ¿Qué tipo de compras se han realizado en el presente año y cuál fue el monto?

Modalidad	Número de procedimientos	Importe	Porcentaje del presupuesto	La información accesible en internet	La información obtenida mediante solicitud de información	Observaciones
Licitación pública						
Invitación restringida						
Asignación directa						

7. Características de la convocatoria en los casos de licitación pública.

Modalidad	Fecha apertura	Fecha conclusión	Tipo de bien o servicio	Publicada en	Observaciones
Licitación pública					

8. ¿Cuáles de los siguientes aspectos sí especifica la convocatoria de licitación pública?

Criterios	Sí	No	Observaciones
1. Nombre, denominación o razón social del convocante			
2. Fecha de publicación de la convocatoria			
3. Información general sobre el tipo de bien o servicio a adquirir o la obra a ejecutar, el catálogo de conceptos y la definición de términos			
4. Fecha de adquisición de bases para el concurso			
5. Costo de las bases del concurso			
6. Fecha de visita al lugar de los trabajos			
7. Fecha junta de aclaraciones			
8. Fecha de entrega (presentación) de propuestas económica y técnica.			
9. Fecha apertura propuesta técnica			
10. Fecha de apertura propuesta económica			
11. Fecha de fallo			
12. Origen de los recursos			
13. Fechas de inicio y de término de los trabajos			
14. Experiencia y capacidad técnica			
15. Anticipo (porcentaje)			
16. Modalidad de contratación			
17. Otra información			

9. ¿Cuáles son los criterios del dictamen?

Criterios		Sí	No	Observaciones
1.	Fecha, hora y día del dictamen			
2.	Nombres, cargos y firmas de servidores públicos que asistieron al acto			
3.	Nombre y razón social de representante de proveedor o contratista participante			
4.	Nombre de proveedor o contratista al que se le adjudica			
5.	Bien o servicio adjudicado			
6.	Monto del bien o servicio adjudicado y si está dentro del margen de montos máximos y mínimos			
7.	Nombres de proveedores o contratistas no adjudicados			
8.	Cuadro que compara el porcentaje o total de puntos obtenidos por proveedor o contratista en la evaluación técnica de su propuesta			
9.	Cuadro que compara el porcentaje o total de puntos obtenidos por proveedor o contratista en la evaluación económica de su propuesta			
10.	Cuadro que compara el porcentaje o total de puntos obtenidos por la suma de evaluación técnica y evaluación económica.			
11.	Anexos que comparan las propuestas técnicas y económicas de proveedores o contratistas			

10. ¿Se publican los contratos?

Sí ___ No ___

En los contratos se incluyen los siguientes aspectos:

Modalidad	Nombre del proveedor o contratista al que se le adjudica	Bien o servicio adjudicado	Importe	Fecha de inicio y término
Licitación pública				
Invitación restringida				
Asignación directa				

11. ¿Los contratos o compras corresponden con lo establecido en el Programa Anual de Adquisiciones y con el Presupuesto de Egresos?

Sí ____ No ____

Observaciones: _____

12. ¿Está actualizado el Padrón de Proveedores y Contratistas?

Sí ____ No ____

	Nombres	Giro	Bien o servicio	RFC	Accesible en internet	Obtenido vía acceso a la información
Lista proveedores						
Lista contratistas						

13. ¿Es accesible la lista de proveedores o contratistas inhabilitados o limitados a participar en licitaciones?

Sí ____ No ____

	Nombres	Giro	Bien o servicio	RFC	Accesible en internet	Obtenido vía acceso a la información
Lista proveedores						
Lista contratistas						

14. ¿Cuenta con inventario actualizado de bienes muebles?

Sí _____ No _____

Cuenta con inventario

Área designada

15. ¿Cuenta con inventario actualizado de bienes inmuebles?

Sí _____ No _____

Cuenta con inventario

Área designada
