



Procuraduría de los
**Derechos
Humanos**
del Estado de Guanajuato

POLÍTICA GENERAL
DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
PARA LA PROCURADURÍA
DE LOS DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

INDICE

	Página:
I. INTRODUCCIÓN.	02
II. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.	03
III. ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.	04
1.- DEFINICIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL.	04
2.- ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS.	05
3.- DEFINICIÓN Y SEGUIMIENTO DE SISTEMAS DE CONTROL.	05
4.- PRECISAR EL MARCO NORMATIVO PROCEDENTE.	06
5.- PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LAS ADQUISICIONES.	07
6.- DESCARTAR CONFLICTO DE INTERESES.	07
7.- DECISIÓN DE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN.	11
8.- TRANSPARENCIA.	12
9.- LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE COMPRAS GUBERNAMENTALES.	13
10.- LOS RECURSOS O MEDIDAS PARA EVITAR LA COLUSIÓN DE PROVEEDORES.	13
11.- LAS VENTAJAS DE UTILIZAR LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES COMO APOYO A LA ECONOMÍA LOCAL.	14
12.- LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ADQUISICIONES.	15
IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.	15
1. CAPACITACIÓN ADECUADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS RELACIONADOS CON LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.-	16
2. CORRECTA PLANEACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.-	17
2.1. ADECUADA IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES QUE EL ÁREA REQUIRENTE PRETENDE SATISFACER.-	18
2.2. DETERMINACIÓN DEL SATISFACTOR IDÓNEO DE LA NECESIDAD DETECTADA.-	19
2.3. ELABORACIÓN DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.-	23
2.4. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.-	24
2.5. CONTENIDO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.-	26
2.6. ELABORACIÓN DE TÉRMINOS DE REFERENCIA.-	28
3. FOMENTO A LA COMPETENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE PUESTA EN CONCURRENCIA.	29

I. INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista de la Buena Gobernanza, debemos advertir como *Política*, aquel comportamiento propositivo, encaminado por la decisión de alcanzar determinados objetivos, a través de ciertos medios, es decir, un proceso organizado que involucra todo un conjunto de decisiones y operadores, dirigidos hacia el mismo fin.

Una *Contratación*, es el conjunto de procedimientos establecidos para la adquisición de bienes y servicios, desde la valoración de las necesidades, hasta la adquisición del bien o la provisión del servicio respectivo y su seguimiento.

En particular, por cuanto hace a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, éste Organismo encuentra justificación y observancia para sus procedimientos de contratación, por jerarquía, en lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y particularmente, en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, de la cual emana la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, y para el caso, la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma, para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y sus respectivas disposiciones reglamentarias; toda vez que, en su calidad de Organismo Autónomo Sujeto de Ley, se le constriñe en sujeción y cumplimiento a las mismas.

A lo anterior se suman, por supuesto, aquellos reglamentos, instructivos, manuales de procedimientos y demás instrumentos jurídicos de carácter interno que, de una forma ordenada y sistemática, que se presentan como una herramienta administrativa y operativa que nos proveen de luz para puntualizar responsabilidades, procesos o formatos, pero sobre todo, para consolidar los objetivos y madurez de la Institución.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Como elemento básico para la vigilancia de la adecuada administración de los recursos públicos del Organismo de Derechos Humanos; el Artículo 25 quáter, fracción IX; de la Ley para la protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato; precisa que, compete al Órgano Interno de Control, entre otras, la atribución de:

“... Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir los lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas.

...”

Bajo esa tesitura, se propone el presente documento como un tutorial cuya vocación no es la de regular lo ya normado, sino como un instrumento de orientación operacional o mapa de acción preliminar o precontractual del procedimiento previsto por la legislación de la materia, a partir de diagnósticos y criterios auxiliares en las decisiones de los principales operadores involucrados, para encaminar este ejercicio hacia las mejores condiciones de contratación para la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; misma que para efectos de practicidad, en este documento será identificada, de forma indistinta como Procuraduría, Organismo u Organismo Autónomo.

Es importante aclarar que las directrices citadas en éste documento, se proponen sin perjuicio de que el Organismo realice otras acciones complementarias, que en términos de las disposiciones aplicables en la materia, sean inherentes a los procesos o subprocesos de que se trata, por lo que la presente política es un mecanismo dinámico y adaptable que busca en todo tiempo mejorar la administración de los recursos económicos de que dispone la Procuraduría, para satisfacer los objetivos y fines públicos que está llamada a cumplir.

III. ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Preponderantemente, al pretender ejecutar un procedimiento de contratación de la forma más eficiente, transparente y competitiva posible, se propone primeramente, que los tomadores de decisiones y los operadores de los sistemas de compras de éste Organismo Autónomo, distinguan una serie de afirmaciones calificadas como *Buenas Prácticas*, por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, y por instituciones nacionales e internacionales especializadas como la OCDE, por sus siglas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; y el IMCO, por sus siglas, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., respectivamente.

Dichas premisas de Buenas Prácticas, constituyen un ejercicio preliminar, didáctico y reflexivo, basado en los siguientes Elementos Básicos:

1.- Definición del diseño organizacional. Esto se refiere a la Administración Estratégica del Organismo.

Dentro de la vida de todo proceso de adquisición o contratación, debe estar plenamente identificado e inscrito en la Plataforma Digital Estatal; el personal estratégico y ejecutor de cada uno de los ciclos del proceso, desde el Titular, hasta el personal operativo. De igual forma, se deberá tener totalmente definidas y uniformes, cada una de las gestiones administrativas, tanto internas como externas, formatos y mecanismos; afín de que pueda identificarse sin dificultad alguna la etapa y el trámite específico en que se encuentre el procedimiento de adquisición o contratación. Lo anterior, en términos del Protocolo de actuación en contrataciones, establecido por el Comité Coordinador dentro del Sistema Estatal Anticorrupción.

La organización administrativa en comento incluye, desde luego, la conformación de los Comités y Subcomités ordenados por la legislación en la materia.

Este apartado es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de adquisición, desde la planeación hasta el seguimiento del contrato, toda vez que exigen del mismo, proceder con estricto apego a la Ley, así como a las demás disposiciones y criterios mínimos de eficiencia, eficacia y honradez, que legitimen las mejores condiciones y el uso adecuado, transparente y razonado de los recursos, cuyos principios se encuentran regulados y resultan aplicables para la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.

2.- Administración de Riesgos. Se refiere al proceso sistemático para identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos detectados en los procesos de adquisición o contratación, con la finalidad de definir las estrategias y acciones de Control Interno, que permitan gestionarlos y administrarlos, para asegurar el logro de los objetivos y metas, de una manera razonable.

La importancia de la Administración de Riesgos, radica en incrementar la confianza en la operatividad del Organismo, identificando los riesgos, incluyendo los riesgos de corrupción a que está expuesto en el desarrollo de sus actividades, analizando los distintos factores que pueden provocarlos y estableciendo las estrategias que permitan administrarlos, como el establecimiento y observancia de políticas, manuales, formatos y procedimientos específicos; propiciando el correcto y transparente manejo de los recursos, y por lo tanto, contribuir al logro de los objetivos y metas de la Procuraduría.

3.- Definición y seguimiento de Sistemas de Control. Se trata del conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de los procesos de gestión, en materia de adquisiciones y contrataciones.

Estos deben ser preventivos, detectivos y correctivos, y entre otros aspectos, deben incluirse los relativos a Sistemas de Control sobre:

- a) Administración del capital humano, para efectos de la segregación de funciones y el establecimiento de indicadores de desempeño.
- b) Controles sobre el procesamiento de la información, tanto documental como electrónica.
- c) Controles físicos sobre activos y bienes vulnerables.
- d) Controles sobre una ejecución apropiada y supervisada de transacciones.
- e) Controles sobre restricción de acceso a recursos y registros, así como rendición de cuentas sobre los mismos.

4.- Precisar el Marco Normativo precedente. Previo a iniciar un procedimiento de contratación, debe tenerse en cuenta los instrumentos normativos que, para el presente fin, estamos obligados a conocer.

Si bien los ordenamientos esenciales de nuestro proceso de adquisición de bienes o contratación de servicios, son la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, o en su caso, en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y sus respectivas preceptos Reglamentarios; los funcionarios encargados de realizar estos procedimientos, deberán tener a la mano, entre otras, las siguientes disposiciones normativas de apoyo:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.*
- *Ley Federal de Competencia Económica.*
- *Constitución Política para el Estado de Guanajuato.*
- *Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal... (que corresponda).*
- *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.*
- *Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.*
- *Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.*
- *Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, y su Reglamento.*
- *Reglamento de la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, en materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.*
- *Ley de Transparencia y Acceso a la información pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.*
- *Clasificador por Objeto de Gasto de Guanajuato.*

Además de los acuerdos administrativos, decretos y estudios que propicien las mejores prácticas en términos de compras públicas.

5.- Planeación y programación de las adquisiciones. Debe tenerse en claro, primeramente, si se dispone del recurso suficiente, de acuerdo a su clasificación por objeto de gasto, así como tener la certidumbre plena de cuáles son las necesidades específicas del Organismo, para saber con puntualidad qué bienes adquirir y qué servicios contratar.

Este apartado es relevante, principalmente para administradores de las áreas financieras, de las áreas requirentes y, en su caso, los Comités de Adquisiciones, y será ampliado y tratado de forma particular en el capítulo siguiente de los Principios Rectores de la Política General de Contrataciones Públicas.

6.- Descartar conflicto de intereses. Entendido en términos de lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato; en correlación con los similares 03 fracción VI; 46, 47 y 48, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; como aquel supuesto en el que los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación del Organismo, tengan algún interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos en los que pueda resultar algún beneficio personal, para su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público formen o hayan formado parte.

Para efectos y alcance de la anterior definición, deben tenerse como servidores públicos involucrados, de conformidad con lo que refieren los numerales evocados, aquellos que participen en la tramitación, atención y resolución de cualquiera de los actos y etapas del procedimiento, caso en el cual, de encontrarse en cualquiera de los hipotéticos citados en el párrafo que antecede, lo procedente es ABSTENERSE DE PARTICIPAR en cualquier etapa del procedimiento de contratación respectivo, a sabiendas de que su participación, y en su caso, la consumación de algún acto que presuma conflicto de intereses, trae aparejada la actualización de una responsabilidad administrativa por falta grave.

Para mayor abundamiento y claridad al respecto, podemos reconocer los Tipos de Conflicto de Interés, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo organismo distingue entre el conflicto de interés de la siguiente manera:

Conflicto de interés real.- Es aquel en que se actualiza la situación que confronta las obligaciones derivadas del servicio público con intereses privados de los funcionarios que pueden influir indebidamente en la ejecución de sus atribuciones y responsabilidades.

Cabe señalar que éste es el que prevé la legislación aplicable a los servidores públicos de la administración pública.

- A) Conflicto de interés potencial.- Es el que surge cuando un funcionario público tiene intereses privados susceptibles de provocar que en el futuro éste incurra en un conflicto de interés real.
- B) Conflicto de interés aparente.- Es el que surge cuando existe la apariencia de que los intereses privados de un funcionario público pueden influir indebidamente en el desempeño de sus obligaciones, aunque realmente no sea el caso.

Es imperativo tener presente que el conflicto de interés es considerado como una “falta administrativa grave”, además de que podría tipificar conductas delictuosas definidas como: “Delitos por hechos de corrupción”, entre otras, el cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, etc. En términos de lo preceptuado por el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y los correlativos 247 al 253-e, del Código Penal del Estado de Guanajuato.

En virtud de lo cual, a fin de orientar a los servidores públicos de éste Organismo, sobre cómo prevenir, detectar y gestionar las situaciones de conflicto de interés que pueden presentarse en los procedimientos de contrataciones públicas, se enuncian las siguientes:

Recomendaciones para Detectar y Prevenir Conflictos de Interés

La manera más económica y sostenible para vigilar el comportamiento de las personas servidoras públicas con respecto al conflicto de intereses, es articular una serie de medidas que atiendan el problema desde una perspectiva de educación, prevención y considerando sus dimensiones colectivas e individuales.

Esta perspectiva obliga a la participación de las personas servidoras públicas en la detección del conflicto de intereses y así poder tomar las medidas necesarias.

Por lo que, entre otras, se propone atender a las siguientes estrategias:

- I. Exhorto a que los titulares de las unidades administrativas que gestionan los procedimientos de contratación, difundan entre el personal a su cargo el concepto de conflicto de interés, sus riesgos, consecuencias y las obligaciones en la materia que tienen los servidores públicos.
- II. A efecto de alcanzar lo anterior, debe proporcionarse a los servidores públicos a cargo, el vínculo jurídico en que se sustentan dichas prácticas, o en su defecto, acordar con éste Órgano Interno de Control, las necesidades de capacitación sobre el particular.
- III. De manera adicional a la Declaración de Intereses que se presenta ante ésta Contraloría Interna, se recomienda que los titulares de las unidades administrativas que tramitan y resuelven los procedimientos de contratación, previo al inicio de cualquier procedimiento, apliquen a los servidores públicos que intervienen en dichas operaciones, **cuestionarios** que permitan identificar sus responsabilidades, así como sus intereses personales, familiares o de negocios relacionados con sus funciones y que puedan afectar las mismas.

CUESTIONARIO DE PREVENCIÓN SOBRE CONFLICTO DE INTERÉS

BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD MANIFIESTA:

1. ¿Tiene de forma personal, tu cónyuge o algún pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, algún interés personal, familiar o de negocios, con cualquiera de las empresas o personas participantes como proveedoras del bien o servicio?
2. ¿Usted, o cualquiera de las personas que se menciona en la pregunta anterior, han recibido algún pago, prestación, financiamiento, derecho, efectivo o en especie, o bien, la promesa futura de recibirlos, con motivo del inicio, selección o ejecución del presente procedimiento de contratación, por parte de cualquiera de las empresas o personas participantes como proveedoras del bien o servicio a contratar?

3. ¿Ha realizado o realiza directamente, o cualquiera de las personas mencionadas, alguna actividad personal, profesional, comercial, de consultoría, asesoría, representación o cualquier otro aspecto relacionado con el bien o servicio a contratarse, o con cualquiera de las empresas o personas proveedoras participantes?

4. ¿Usted o cualquiera de las personas que se menciona, se ven beneficiados en cualquier forma por el inicio y adjudicación del presente procedimiento de contratación, o bien, por su cancelación?

5. ¿Tiene de forma personal o cualquiera de las personas que se menciona, algún impedimento que dificulte el poder iniciar o tomar alguna decisión de forma libre y objetiva en el presente procedimiento de contratación?

IV. El servidor público que se encuentre en una situación de conflicto de interés, tiene la obligación de notificarlo a su superior jerárquico y proceder conforme a lo previsto en el citado artículo 43 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato; y demás disposiciones jurídicas que, en su caso, resulten aplicables.

V. En su caso, otras medidas que puede tomar el servidor público que se encuentra en una situación de conflicto de interés, de acuerdo a las mejores prácticas recomendadas por la OCDE, son, en la medida de lo posible, liquidar la inversión, función privada, negocio, acciones o propiedades que generan el conflicto de interés.

VI. Los superiores jerárquicos, al momento de saberse partícipes, conocer o de ser informados de la posible situación de conflicto de interés, deberán tomar medidas preventivas para evitar casos posteriores, entre otras, redistribuir funciones y responsabilidades del personal bajo su cargo.

VII. En caso de presentarse un conflicto de interés en el personal bajo su cargo, los superiores jerárquicos deberán excluir o separar a la persona en cuestión del procedimiento respectivo.

VIII. De ser conveniente, cancelar el procedimiento que da lugar al conflicto de interés.

- IX.** No está de más reiterar que es una obligación de todo servidor público DENUNCIAR actos u omisiones que, en el ejercicio de sus funciones, llegare a advertir como posible falta, en los términos de la responsabilidad administrativa.
- X.** Finalmente, es de medular importancia tener presente también, que la legislación penal del Estado, tuvo modificaciones para tipificar como delitos, diversos actos u omisiones derivados de la función pública

7.- Decisión de la modalidad de contratación. Esto es, analizar anticipadamente las condiciones particulares y presupuestales, para definir el procedimiento de contratación, de entre las distintas modalidades que señala la Ley de la materia.

Lo anterior es sugerible, aún y cuando se requiera efectuar contrataciones relativas a bienes o servicios a los que, por excepción, no les resulta aplicable la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato; toda vez que la referida circunstancia de salvedad, no priva ni prescinde que en sus procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y cumplimiento del gasto público, éste Organismo se conduzca bajo los mínimos criterios de eficiencia, eficacia y honradez, que legitimen las mejores condiciones y el uso adecuado, transparente y razonado de los recursos.

Entre otras providencias, se proponen las siguientes:

- a) Efectuar cotizaciones o investigaciones de mercado que garanticen a la Procuraduría las mejores condiciones de compra.
- b) Integrar formularios uniformes y progresivos que acompañen toda la vida natural y legal de los procesos de contratación, mostrando la debida congruencia y concurrencia en la descripción completa y específica de los bienes o servicios a prestarse, así como de su costo unitario y total, desde la cotización, la requisición de bienes, la convocatoria y bases de la licitación, y consecuentemente, con el contenido del Contrato específico y/o su Anexo Técnico; así como con el comprobante de cumplimiento y/o entrega del bien o servicio. Atestiguados con la firma y sello al calce, tanto, del solicitante del proceso, como de quien lo autoriza o valida.

Lo anterior, en aras de facilitar su acompañamiento, administración financiera, evidencia documental, cotejo, monitoreo, seguimiento y revisión.

8.- Transparencia. Por cuanto hace a establecer la información que debe ser pública y la que es exclusiva para la operación interna del sistema de compras.

En particular, la información que debe publicarse, entre otra, corresponde a:

- a) El padrón de proveedores.
- b) La normatividad de compras públicas.
- c) Definición de requerimientos y Plan Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- d) Convocatorias y bases (en su caso, modificaciones).
- e) Junta de aclaraciones.
- f) Información sobre proveedores incumplidos o sancionados.
- g) Fallo de la adjudicación.
- h) Información de los contratos.
- i) Publicación del padrón y de los reportes de los testigos sociales.
- j) Publicación de auditorías. Publicación de estadísticas.
- k) Participación de actores externos en los procedimientos de contratación.

Ahora bien, la información que es sugerible NO publicar, conforme al criterio de excepción a que alude el artículo 23 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato; corresponde a:

- a) Los precios de referencia. Ya que esta información debe servir únicamente como un insumo interno a las áreas requirentes y convocantes para tener una base sobre los precios que ofertarán los licitantes potenciales, y de darse a conocer esta información, podría afectar el comportamiento de los oferentes, tanto para ofrecer precios más bajos, o bien, incrementarlos, circunstancias que irremediablemente llevarían a estructurar esquemas de colusión.
- b) El presupuesto disponible. Refiriéndose en particular al presupuesto de un procedimiento de contratación determinado, tanto en sus Bases como en la Convocatoria, ya que, si bien, existe la obligación de publicar el Programa Anual de Adquisiciones, aunado a que es posible acceder por otras vías al presupuesto disponible para el Organismo, es recomendable limitar la información por área según los proyectos y metas, puesto que al publicar dicha información es posible fomentar procesos de colusión en los que varios oferentes se ponen de acuerdo sobre cómo vender hasta llegar al límite presupuestal.

- c) Las investigaciones de mercado. La base de datos debe estar disponible sólo a nivel interno, para evitar que los proveedores potenciales puedan conocer el precio de referencia y cualquier otra información sensible.
- d) La evaluación o determinación interna de las propuestas. No es conveniente hacer pública esta información, porque ello puede promover la colusión de los participantes en concursos posteriores; por lo que las propuestas económicas debe permanecer únicamente en manos de los funcionarios públicos encargados de realizar la evaluación de las mismas y de quienes son responsables del fallo de adjudicación.

9.- Los sistemas electrónicos de compras gubernamentales. Esto es, las herramientas tecnológicas disponibles para realizar la presente función negociante, entre otros, los sistemas electrónicos, el CompraNet, el mercado Virtual, etc.

10.- Los recursos o medidas para evitar la colusión de proveedores. Este apartado es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de adquisición, desde la planeación de la compra o servicio, hasta el seguimiento del contrato.

Cuando hay competencia genuina todos los participantes ofrecen de forma independiente lo que consideran la mejor combinación precio/calidad para obtener un contrato, y por el contrario, la falta de competencia implica que la Procuraduría tenga pocas opciones entre las cuáles elegir, lo que disminuye la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad.

Existen varias circunstancias que generan ambientes no competitivos; una de ellas es que los proveedores se organicen para repartirse el mercado, y otra es la existencia de condiciones en las convocatorias que injustificadamente funcionan como barreras a la entrada de ciertos competidores. La primera se relaciona con el comportamiento de los participantes al establecer esquemas de colusión.

Algunas de las prácticas nocivas de colusión, son, entre otras:

- **Ofertas ficticias o de resguardo:** Están diseñadas para aparentar competencia genuina. Bajo este tipo de colusión los oferentes se ponen de acuerdo para que uno o más presenten una oferta como las siguientes: (1) más alta que la del ganador designado, (2) demasiado alta para ser aceptada o (3) una que contenga términos especiales que saben que son inaceptables para el comprador.

- **Supresión de ofertas:** Bajo este esquema los competidores acuerdan que uno o más proveedores se abstendrán o retirarán una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado.
- **Rotación de ofertas:** En este esquema las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar (es decir, ser el oferente que califique con el precio más bajo), entre otras.

En virtud de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones generales para detectar y combatir la colusión:

- Prevenir.- Mediante el buen diseño de concursos públicos.
- Buscar y detectar señales de alerta y patrones sospechosos o indebidos.- A partir del registro, actualización, investigación y, en su caso, sanción.
- Fijar la obligación de los proveedores de presentar declaraciones y/o certificaciones de integridad.- En donde declaran, entre otras afirmaciones, el no haber manipulado el proceso de compra a su favor.
- Informar a los proveedores que los acuerdos colusorios representan un delito.- Para enviar la señal de que las autoridades encargadas de las compras están al pendiente de este riesgo, y que será sancionado.

11.- Las ventajas de utilizar la política de contrataciones como apoyo a la economía local.

Este aspecto se refiere a fomentar otros objetivos de política pública, a través de las adquisiciones gubernamentales, entre otras:

- ✓ Apoyar al mercado local.
- ✓ Apoyar a las MiPyMEs.
- ✓ Apoyar el desarrollo de bienes y servicios ambientalmente sustentables, esto es, adherirse a la tendencia positiva de incorporar criterios relacionados con el cuidado del medio ambiente.
- ✓ Apoyar el desarrollo de bienes y servicios producidos por grupos vulnerables o con alguna discapacidad.

Al efecto, se enuncia, entre otros, algunos de los bienes y servicios identificados como susceptibles de incorporarse a criterios sustentables para las compras públicas:

Bienes: papel y derivados de éste, muebles de madera o que utilizan madera, vehículos, aire acondicionado, computadoras de escritorio o portátiles, lámparas, electrodomésticos, pinturas e impermeabilizantes, productos textiles, etc.

Servicios: limpieza, publicidad, servicios de impresión, alimentos, vigilancia de bienes inmuebles, etc.

15

12.- Los indicadores de desempeño y evaluación de los resultados de las adquisiciones.

Especial mención representa el rendir cuentas sobre la labor de compras públicas, lo que resulta relevante, principalmente, para las áreas convocantes y requirentes, así como para éste Órgano Interno de Control.

Lo anterior, toda vez que el objetivo final del sistema de compras es adquirir bienes y contratar servicios de calidad y al menor precio posible, para satisfacer las necesidades de las distintas unidades administrativas de la Procuraduría, las cuales finalmente brindan su cardinal labor social de Derechos Humanos a la población.

Para lograr dicho objetivo, es indispensable evaluar los resultados del sistema y realizar un diagnóstico que permita encontrar áreas de oportunidad para mejorar y comprar estratégicamente.

IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Así pues, para la consecución de los anteriores Elementos Básicos de las Contrataciones Públicas, por su trascendencia y oportunidad, se proyectan como mecanismos fundamentales de la presente Política General de Contrataciones Públicas, los siguientes:

PRINCIPIOS RECTORES

1. *Capacitación adecuada a los servidores públicos relacionados con las contrataciones públicas, relacionadas con temas relativos a las mismas.*
2. *Correcta planeación de las contrataciones públicas.*
3. *Fomento a la competencia en los procedimientos mediante puesta en concurrencia.*

16

1. CAPACITACIÓN ADECUADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS RELACIONADOS CON LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.

La educación debe ser una constante en todas las actividades de la vida humana, sin que las contrataciones puedan ser excluidas de ello.

En esa tesitura, las contrataciones deben dejar de ser vistas como una mera función administrativa que se tiene que hacer, a través de una serie de trámites y con el fin de adquirir un bien o servicio; sino que tanto al área, al personal que la integra y al proceso en sí mismo, debe otorgárseles una visión estratégica, en busca de eficientar el gasto y lograr ahorros para la consecución de los objetivos de ésta Procuraduría.

Empero, uno de los obstáculos que merman este ejercicio, puede ser la falta de profesionalización de los responsables de efectuar las compras; precisamente en este sentido, es que en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Sobre Contratación Pública, en su numeral IX inciso i), sugiere a los Estados miembros de dicha Organización, como buena práctica:

“i) Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.”

En base a lo anterior, la profesionalización del personal no se refiere únicamente al aspecto técnico del procedimiento, sino que va acompañada también de las acciones que confluyen en el mismo, como la integridad del personal, el conocimiento pleno de la normatividad aplicable y la transparencia, que resultan fundamentales para la buena gobernanza al interior del Organismo y para controlar y evaluar los resultados, principalmente en nuestro caso, en que se tiene un control basado en resultados y no en procedimientos.

La transparencia, además de la probidad, ayuda a sustituir controles burocráticos, por controles calidad, además de que incrementa la capacidad de gestión.

De ésta manera, el Órgano Interno de Control recomienda la capacitación constante y pertinente a los recursos humanos de las áreas requirentes y contratantes, en los tópicos que son propios a las labores de las mismas, toda vez que, sus decisiones, traducidas en actos u omisiones, aún por desconocimiento, podrían derivar no solo en la actualización de una hipótesis de responsabilidad administrativa por falta grave del servidor público, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; sino además, en la consumación de un delito, en virtud de las reformas y adiciones que en materia de servidores públicos, fue objeto el Código Penal del Estado de Guanajuato. Y para efectos del procedimiento de contratación, pudieran emanar en una irregularidad que genere la nulidad del procedimiento, acto, contrato o convenio, en los términos de la legislación aplicable.

En particular, respecto de temas se sugieren, entre otros, los relativos a la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato; así como contenidos específicos de contrataciones públicas e integridad y prevención de conflictos de interés en las contrataciones públicas.

2. CORRECTA PLANEACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.

La falta de planeación en materia de contrataciones públicas, es una de las causas, tanto de subejercicios en el gasto, como de dispendios de dinero y retrasos en tiempo, y frecuentemente aparece como precedente de proyectos fallidos.

En materia de contratación, y a efecto de optimizar los recursos públicos con que se conduce la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; es necesario contar con mecanismos o programas de planeación, programación, presupuestación y vigilancia en sus actividades de contratación; bajo la estricta observancia de los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, los cuales serán medidos por el Órgano Interno de Control, a través de indicadores de evaluación de desempeño que evidencien la eficacia, eficiencia y economía, en la obtención de los resultados orientados al cumplimiento de su medular objeto social.

Ahora bien, una correcta planeación de las contrataciones públicas implica:

- Una adecuada identificación de las necesidades que el área requirente pretende satisfacer.
- La determinación del satisfactor idóneo de la necesidad detectada.

2.1. Adecuada identificación de las necesidades que el área requirente pretende satisfacer.

El primero paso para una correcta planeación del bien o servicio requerido comienza por la adecuada identificación de la necesidad que se pretende sea satisfecha por el área requirente, entendiéndose ésta a la unidad administrativa usuaria o solicitante, por ser quien presenta la necesidad del determinado bien o servicio a contratarse, la cual puede tratarse del propio Organismo en el cumplimiento de su objeto primario.

La detección de necesidades parte de la comparación entre un estado ideal perseguido para el objeto del Organismo y la realidad, que implica inexistencia o insuficiencia de algún bien o servicio. El óptimo en tales supuestos es el estado ideal, que se alcanza mediante la obtención de satisfactores que eliminen o por lo menos reduzcan la brecha existente entre estado ideal y realidad.

Habiéndose detectado la existencia de una necesidad a satisfacer, la Procuraduría debe analizar si la satisfacción de la misma se encuentra dentro de sus facultades.

Cuando se identifiquen varias necesidades susceptibles de ser satisfechas por un área requirente, ante la existencia de recursos limitados, debe realizarse una labor de priorización de dichas necesidades para el ejercicio de los recursos, debiendo ubicarse en los primeros lugares a aquellas necesidades cuya satisfacción resulte indispensables para la prestación habitual del servicio públicos que compete a la Procuraduría, así como aquéllas necesidades que puedan tener una mayor repercusión en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, tratándose de las necesidades ubicadas en igual nivel de priorización, atendiendo a la aplicación del principio de Economía, debe buscarse la maximización de los rendimientos con base en los recursos escasos de que se dispone, por lo que deberá preferirse satisfacer aquellas necesidades que representen un menor costo para el Organismo.

2.2. Determinación del satisfactor idóneo de la necesidad detectada.

Identificada la necesidad que debe satisfacerse, corresponde al área requirente determinar el satisfactor idóneo de dicha necesidad.

Para determinar lo anterior, no existe un procedimiento unívoco aplicable a todos los casos, por lo que la determinación debe realizarse de conformidad con un pensamiento lógico, apreciando si el bien o servicio decidido es o no apto a la satisfacción de la necesidad de que se trate.

Será necesario conceptualizar los efectos esperados de la aplicación del bien o servicio a la satisfacción de la necesidad, a efecto de analizar si de producirse dichos efectos estos son susceptibles de satisfacer en todo o en parte la necesidad detectada. En el entendido de que si bien dicha conceptualización generalmente se hará en el mundo de las ideas, con base en los conocimientos que se obtengan del bien o servicio y los conocimientos que se tengan del problema, en otras ocasiones será necesario realizar pruebas para verificar la capacidad de un bien o servicio para satisfacer de manera adecuada la necesidad detectada.

Ahora bien, habrá ocasiones en que se llegue a la conclusión de que sólo un bien o servicio con características particulares y estandarizadas en el mercado es susceptible de satisfacer de manera idónea la necesidad de que se trate, en tanto que en otras ocasiones, diversos bienes o servicios serán aptos para satisfacer dicha necesidad.

En el primer caso, basta que el área requirente, por sí o con la asesoría del área técnica, en caso de que esta exista, establezca las especificaciones técnicas correspondientes al bien o servicio de que se trate, en términos meramente descriptivos, como más adelante se referirá.

Por el contrario cuando existe una pluralidad de bienes o servicios susceptibles de constituirse en satisfactor de la necesidad, dos son las opciones que tiene a su alcance el área requirente para el establecimiento de las especificaciones: o bien abundar en su investigación del mercado en ese momento, para conocer los beneficios y perjuicios que en su caso puede conllevar cada una de las soluciones opcionales que se le presentan, concluyendo nuevamente con el establecimiento de especificaciones de carácter descriptivo (supuesto en que para la evaluación de las propuestas podrá utilizarse el criterio binario, que es el de más fácil utilización), o bien establece las especificaciones técnicas del bien o servicio que se requiere contratar con base en criterios de productividad o funcionalidad, con la finalidad de que durante la evaluación de las propuestas, mediante los criterios de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio, se determine cuál es la mejor opción de contratación, entre las varias soluciones existentes.

Evidentemente el relegar la definición a un momento posterior complica el procedimiento de contratación, y es susceptible de producir la insatisfacción final con el bien o servicio que resulte ganador, el cual, no obstante a cumplir con los criterios para la adjudicación del contrato, en realidad no satisfará de manera adecuada la necesidad o no lo hará de la manera más eficiente posible.

Para el caso de las contrataciones regidas por la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y su Reglamento, debe considerarse que las disposiciones relativas a la forma como deben identificarse los bienes o servicios, susceptibles de utilizarse como satisfactores de necesidades, se establecen de forma indeterminada, y solo para efectos de sus cualidades de uso y por cuanto hace al derecho de concurrencia e igualdad hacia los licitantes y respecto de los bienes; supuestos contenidos, entre otros, en los numerales 06 fracciones I,II,III y V; artículo 22 fracciones VII y IX; 45, 65 fracción III y 66 fracción IX de la Ley, en los términos siguientes:

Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato

“Artículo 6. Para los efectos de esta ley, en las contrataciones públicas quedan comprendidas:

- I. Las adquisiciones y arrendamientos de toda clase de bienes muebles e inmuebles;
- II. La adquisición de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un bien inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren los sujetos de la ley de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas;
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, montaje, colocación o aplicación por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de los sujetos de esta ley, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. ...
- V. Los servicios de cualquier naturaleza, cuya prestación genere una obligación de pago, con excepción de los que las leyes les atribuyan expresamente una regulación especial y los señalados en la presente ley.

(SUBRAYADO AÑADIDO)

“Artículo 22. Los sujetos de esta ley realizarán la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios formulando sus programas anuales y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, considerando:

...

VII. Los bienes o servicios de uso constante, frecuente o intensivo en el año de ejercicio, que sean susceptibles de ser materia de un convenio marco;

...

IX. Establecer los bienes y servicios que por su necesidad son irreductibles, así como aquellos que son de importancia alta, media y baja.”

(SUBRAYADO AÑADIDO)

“Artículo 45. En las adquisiciones que se realicen al amparo de esta ley, no podrá solicitarse una marca específica o una empresa determinada, salvo que existan razones técnicas debidamente justificadas por las áreas solicitantes a juicio del comité.

Tratándose de marcas específicas deberá llevarse el procedimiento de contratación respectivo de conformidad con el monto correspondiente.”

(SUBRAYADO AÑADIDO)

“Artículo 65. Las convocatorias a que se refieren los artículos anteriores deberán contener como mínimo:

...

III. La descripción genérica, cantidad y unidad de medida de los bienes que sean objeto de la licitación;

...”

(SUBRAYADO AÑADIDO)

Artículo 66. *Las bases de la licitación tendrán un costo y se podrán adquirir por los interesados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria y durante el plazo que se fije en la misma. Dichas bases señalarán al menos lo siguiente:*

...

IX. La descripción completa de los bienes; información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte del contrato; especificaciones y normas que en su caso sean aplicables; dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán, y de ser posible, método para ejecutarlas; período de garantía, y en su caso, otras opciones adicionales de cotización;

...

(SUBRAYADO AÑADIDO)

Por ello, con independencia de dichas disposiciones, al no estar determinado con precisión en la normatividad el procedimiento a seguir para la selección de un bien o servicio, las áreas requirentes gozan de una cierta libertad para llegar a sus conclusiones, al respecto, la lógica resulta fundamental.

En el caso de los bienes duraderos, de bienes que deben ser sustituidos después de un tiempo de uso, y de los servicios que se prestarán de manera prolongada, la utilización de métodos como el análisis del costo del ciclo de vida, puede ser de utilidad para la determinación del bien o servicio idóneo para la satisfacción de la necesidad. Dicho método permitirá al área requirente determinar si resultaría más conveniente adquirir un bien o servicio cuya adquisición o contratación resulta más cara que otro bien o servicio, pero que considerados los gastos de mantenimiento o sustitución durante la vida útil del bien y su disposición final, en realidad resulta más barato que aquél.

En el entendido de que si bien el análisis del costo del ciclo de vida puede dar elementos importantes para determinar entre dos bienes o servicios equivalentes cuál es el que más conviene al Organismo, para tomar dicha decisión, evidentemente, también debe considerar el presupuesto con que cuenta para la contratación. En efecto, lo ideal puede ser la adquisición del bien más caro, en razón de que al considerar sus costos de mantenimiento a la postre resulta más barato que otro cuyos costos iniciales de adquisición son menores, pero considerando su mantenimiento resultará a la larga más caro. Sin embargo, de existir restricciones presupuestarias, la determinación podrá producirse en favor del bien cuya adquisición resulte más económica, aunque de mayor mantenimiento, si el satisfactor de que se trata es imprescindible para la satisfacción de una necesidad urgente.

Finalmente, determinado que un bien o servicio específico es el más apto para satisfacer una necesidad, también determinada, resulta necesario calcular el número de unidades que se requerirán para lograr la satisfacción total de dicha necesidad.

Ahora bien, como resultado de la actividad hasta ahora realizada, el área requirente debe tener la descripción del bien o servicio que estima satisficará la necesidad detectada y sus características esenciales, lo cual debe hacerse constar en las denominadas “especificaciones técnicas”, que para el caso de los servicios y del presente documento se denominará: “**términos de referencia.**”

2.3. Elaboración de especificaciones técnicas.

Se reconocen distintos métodos para el establecimiento de especificaciones técnicas que nos dan luz sobre cómo evitar las prácticas nocivas anteriormente enunciadas, y que por practicidad nos permite clasificarlas en descriptivas, de rendimiento y funcionales.

Especificaciones descriptivas:

Como su nombre lo indica, son aquéllas que representan el aspecto y las características del bien o servicio. Las especificaciones descriptivas atienden a aspectos del bien o servicio que son susceptibles de medición, pudiendo entonces comprender toda clase de medidas, tanto las comunes, como las de carácter científico, o de apreciación por los sentidos.

En todo caso, para el establecimiento de especificaciones descriptivas, resulta recomendable analizar todos los aspectos que para el área requirente resulta valioso posea el bien, debiendo entonces traducirlos en una especificación técnica particular para cada uno de dichos aspectos de valía.

Especificaciones funcionales y en términos de rendimiento:

Un método de establecimiento de especificaciones más moderno, recomienda la utilización de especificaciones basadas en “exigencias funcionales” o “en términos de rendimiento”, ello con la idea de permitir que bienes o servicios, que no son sustituibles entre sí pero que tienen una misma funcionalidad o rendimiento, compitan entre sí. En tales supuestos, no interesa tanto que el bien o servicio, posea determinadas características previamente determinadas, sino que cumpla con una determinada funcionalidad o rendimiento.

Empero, si bien las especificaciones funcionales y de rendimiento pueden ser muy útiles no sólo para fomentar la competencia, sino también para que el ente público pueda conocer bienes o servicios innovadores de los que no tuvo conocimiento previo, así como para el desarrollo de bienes o servicios innovadores, debe recomendarse extrema cautela al fijar ese tipo de especificaciones.

En efecto, si se fija una especificación basada exclusivamente en determinada funcionalidad, diversos bienes o servicios pueden cumplir la funcionalidad básica requerida pero en realidad o no todos son aptos para satisfacer de manera adecuada la necesidad detectada, o bien existen razones que hacen más idónea una solución que otras distintas.

Al respecto y dada la mayor complejidad que implicará para el procedimiento de contratación el establecimiento de especificaciones técnicas en términos de rendimiento o de exigencias funcionales, es de recomendarse que éste tipo de especificaciones sea utilizado sólo en aquellos casos en que para la necesidad que busca satisfacerse existan diversos bienes sucedáneos y de la investigación exploratoria del mercado realizada por el área requirente no se hubiera podido llegar a determinar la mejor opción para satisfacer la necesidad, por ejemplo en razón de tratarse de un mercado de gran dinamismo en que constantemente aparecen nuevos bienes con características más avanzadas respecto a sus predecesores. Es el caso típico de mercados como el del software y la tecnología de la información.

Igualmente se sugiere la utilización las especificaciones funcionales y de rendimiento, en el caso de la contratación de prototipos, así como de mercados en que se pretende alentar la innovación.

2.4. Metodología para la elaboración de especificaciones técnicas.

Es importante partir del principio de que, en las prácticas de adquisición no deberán aplicarse medidas tendientes a discriminar en contra de productos, proveedores o contratistas locales ni del extranjero; además, los procedimientos deberán ser transparentes y aplicados equitativamente.

No menos importante será el tener presente en todo momento, que para celebrar cualquier tipo de contratación, los servidores públicos involucrados deberán observar los parámetros de integridad establecidos en el *Código de Ética de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato*; entendidos de que los mismos encuentran sustento, entre otras, en la normatividad en materia de responsabilidad administrativa, por lo que sus actos u omisiones deberán ser consecuentes a la buena práctica.

En este contexto, en lo que hace a la práctica internacional, se señalan como buenas prácticas, las siguientes:

- Las especificaciones deben ser establecidas para fomentar, no para desalentar la competencia.
- Las especificaciones deben establecer las características esenciales del bien que será adquirido. Si un requerimiento esencial es dejado fuera de la especificación, el fallo puede recaer en favor de un bien que no satisfaga las necesidades del comprador. Situaciones como ésta concluyen con la insatisfacción de todos y pueden constituir un desperdicio del recurso.

Si semejante omisión es descubierta oportunamente, la licitación puede ser cancelada, las especificaciones corregidas y realizarse un nuevo procedimiento de contratación.

- Debe evitarse establecer un exceso de especificaciones.
- Establecer características innecesarias, puede resultar en especificaciones demasiado restrictivas susceptibles de impedir la competencia e incrementar el costo del bien.
- La especificación debe ser razonablemente tolerante. La precisión innecesaria establecida en las especificaciones resulta costosa y puede limitar la competencia.
- El texto de las especificaciones debe ser claro, utilizar lenguaje común, sin vaguedades y sin el uso de términos susceptibles de pluralidad de interpretaciones.

El uso de abreviaciones debe ser restringido a las que son de uso común y respecto a las cuales no es posible se presenten malentendidos.

- Las especificaciones deben ser susceptibles de ser verificadas. La especificación elaborada de tal manera que no permita verificar que los bienes o servicios cumplen con la misma, tiene poco valor y resulta confusa.
- Si una especificación permite tanto igualdad de oportunidades para la presentación de proposiciones, como criterios objetivos para la adjudicación del contrato, entonces la especificación cumplió su cometido.

2.5. Contenido de las especificaciones técnicas.

En cuanto al contenido que se sugiere contengan las especificaciones, debe señalarse el siguiente, en forma en numerativa y no limitativa:

a) Descripción general, clasificación o alcances del bien deseado, así como del pretendido o deseado uso del mismo.

b) Lista de características, identificando las medidas físicas, funcionalidades y cualidades que debe cumplir el bien requerido; en el entendido de que, entre las más usuales están las siguientes:

- * Dimensiones: Forma, tamaño, medidas, peso, volumen, etc.
- * Material, textura, color: Por ejemplo, cuero, tela de algodón, madera, metal, fierro, melamine, etc.)
- * Composición: Química, nutricional, entre otras.
- * Tensión, corriente, potencia, rendimiento, velocidad máxima alcanzable, etc.
- * Unidad de medida: resultando necesario aplicar el Sistema General de Unidad de Medida de los Estados Unidos Mexicanos, según lo define el artículo 5, segundo párrafo de la Ley Federal de Metrología y Normalización.
- * Presentación del bien: Empaque (bolsa, caja, sixpack, etc.) y cantidad de bienes o productos por unidad de empaque.

Asimismo, en atención a la naturaleza o tipo de bien pueden exigirse, entre otros, características referidas a los siguientes aspectos técnicos:

- 1.- Año de fabricación mínimo del bien.
- 2.- Fecha de expiración.
- 3.- Repuestos.
- 4.- Accesorios.
- 5.- Condiciones que debe reunir para su almacenamiento.
- 6.- Compatibilidad con algún equipo o componente.
- 7.- Software que se requiere para su funcionamiento.
- 8.- Condiciones de operación. Tratándose de algunos bienes es importante precisar cuáles son las condiciones normales o estándar bajo las cuales tiene que operar o funcionar el bien.

En tal sentido, debe indicarse el rango o tolerancia de parámetros, tales como: temperatura, altitud, tiempo, humedad relativa, frecuencia, resistencia de materiales, electricidad, vibraciones, potencia, voltaje, presión, entre otros.

Las condiciones de operación deben proporcionarse, entre otros, en:

- Equipos de medición, interruptores, transformadores, motores, etc.; - Equipos accionados por motores y estaciones o puntos de control, etc. - Equipos para bombeo de agua y saneamiento, etc. - Equipos de cómputo, servidores, sistemas de comunicación, etc. - Equipos hidráulicos, radares, de extinción de incendios, dispositivos electrónicos, etc.; - Máquinas (grúas, vehículos de transporte de diversos tipos, tractores, montacargas, retrocargadora, excavadoras, compactadores, etc.); - Un subsistema, por ejemplo, una fuente de alimentación, generadores de energía eléctrica, etc.; - Condiciones relativas al acondicionamiento, montaje o instalación de los bienes, cuando éste sea requerido; etc.

c) Figuras, fotografías, ilustraciones, gráficas, etc. pueden frecuentemente describir el bien de manera más clara y precisa que el texto. Ellas deben ser utilizadas tanto como sea posible.

d) La necesidad de utilizar definiciones puede usualmente ser evitada con buenas especificaciones. Sin embargo, en los casos en que una propia interpretación de las especificaciones sea necesaria, entonces tales definiciones deben ser incluidas.

e) En su caso, la referencia a normas oficiales mexicanas, normas internacionales, Tratados y Convenios Internacionales, en que nuestro país sea parte. Debiendo recordarse que, cuando existen, resulta obligatorio tomarlos en consideración al momento de redactar las especificaciones, conforme a lo dispuesto en los artículos 21 fracción III, 60, 65 fracción VIII; de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, y a nivel federal el artículo 55 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

f) Señalamiento de los procedimientos de muestreo, inspección y verificación, debiendo precisarse que, cuando es requerida la presentación de muestras, ello debe estar claramente identificado como un requerimiento en las especificaciones.

g) Información relativa al empaquetamiento y la entrega; la misma forma parte de las especificaciones, cuando éstas difieran de los estándares comerciales de empaquetamiento.

2.6. Elaboración de términos de referencia.

Tratándose de servicios de cualquier naturaleza, incluidos los relacionados con obras públicas, las especificaciones técnicas se plasman en un documento al que se denomina **términos de referencia**.

En los términos de referencia se describen de manera detallada las características que se pretende tenga el servicio prestado, a través del señalamiento minucioso de las actividades que lo configurarán, las características técnicas de dichas actividades y los procedimientos que se espera utilice el prestador del servicio, así como el resultado final esperado de cada actividad.

El documento de que se trata suele ser dividido, para facilitar la descripción del servicio, en diversos apartados, que a veces por su volumen son separados en anexos. Dichos apartados se refieren principalmente a los siguientes aspectos:

- a) Descripción del servicio: Bajo este rubro se describe el servicio, así como sus alcances, debiendo precisarse la finalidad específica del mismo.
- b) Metodología o forma en que se prestará el servicio: En este apartado deben precisarse de manera detallada el procedimiento o procedimientos que debe aplicar el prestador del servicio al momento de proveerlo.
- c) Actividades a realizar por el prestador del servicio: Igualmente, en los términos de referencia deben indicarse con toda precisión las actividades específicas que se espera realice el prestador del servicio (incluidas su secuencia y articulación), así como los recursos humanos y materiales que deberá utilizar el proveedor para tal fin. De ser necesario o conveniente, deberá incluirse el cronograma correspondiente a las actividades que deban realizarse a efecto de advertir a los proveedores de los tiempos en que se espera realicen cada una de las actividades que componen el servicio.
- d) Productos o resultados esperados: El presente rubro, corresponde al producto o productos que el área requirente espera provea el prestador del servicio como resultado del mismo y los cuales serán materia de evaluación por parte del ente público para determinar si el objeto del contrato ha sido cumplido o no por el proveedor.

e) Informes a entregar por el prestador del servicio: De acuerdo al servicio de que se trate, es posible requerir al prestador del servicio la presentación de informes que, o bien reporten los avances del proyecto (informes parciales) o bien reporten la culminación del proyecto e indiquen los resultados obtenidos con el mismo (informe final).

3. FOMENTO A LA COMPETENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE PUESTA EN CONCURRENCIA.

29

El principio básico de la Política General de Contrataciones Públicas, y de todo procedimiento de adquisición, es que, en general, los contratos deberán adjudicarse por medio de una licitación pública; y solo en casos especiales, realizar la adjudicación de contratos por medio de licitaciones limitadas o adjudicación directa.

No obstante, resulta insuficiente el uso de la licitación pública para que el Estado obtenga las mejores condiciones de contratación existentes en el mercado, es necesario además crear las condiciones que favorezcan la mayor participación de interesados en la licitación.

Dichas condiciones favorecedoras de la competencia deben plasmarse en la convocatoria de la licitación respectiva y, para el logro de ello es que los artículos 46 segundo párrafo de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y artículos 17, 35, 44, 45, 49 segundo párrafo, 62, 67, 113 y demás relativos de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato; previenen que para la participación, adjudicación o contratación de obras, adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, no se pueden establecer en la convocatoria requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia; añadiendo que en ningún caso deben establecerse requisitos o condiciones ajenas al objeto e imposibles de cumplir.

Los anteriores preceptos legales y reglamentarios no fueron establecidos al azar o en forma caprichosa, sino que obedecen a la lógica de que la licitación pública o restringida con invitación a tres proveedores; sólo pueden producir las mejores condiciones de contratación, en tanto que el mercado que se configure en dichos procedimientos presente características más próximas a lo que en Economía se denomina “competencia perfecta”.

Sólo ante dicha pluralidad de libres competidores, es posible que se garanticen al Estado, y en este caso, al Organismo, las mejores condiciones de contratación.

Evidentemente, si en la convocatoria y en la invitación a cuando menos tres personas no se establecen especificaciones técnicas ni requisitos que resulten innecesarios, se permitirá una mayor participación de licitantes, lo que posibilitará al Organismo la obtención de las mejores condiciones de contratación.

Por el contrario, cuando se establecen especificaciones técnicas al bien o servicio que será objeto del contrato o requisitos que deban cumplir los licitantes, que resulten exorbitantes e innecesarios para la contratación de que se trata, ello es susceptible de reducir el número de licitantes, propiciando el alejamiento de aquéllos que hubieran podido cumplir con el contrato ofreciendo mejores condiciones de contratación, pero que, por las especificaciones técnicas o requisitos para participar innecesarios no se encuentran en posibilidad de acceder a la competencia.

La mejor práctica internacional sobre el particular es la fijación de las especificaciones técnicas y los requisitos para participar mínimos, que garanticen al Organismo la correcta satisfacción de sus necesidades, pero sin establecer especificaciones técnicas o requisitos para participar exagerados o exorbitantes que puedan excluir a competidores que pudieran cumplir cabalmente el contrato pero en mejores condiciones de contratación.

Debiendo destacarse que la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma y la Ley de Contrataciones Públicas, y sus Reglamentos, de aplicación estatal; recogen también en sus preceptos la buena práctica internacional apuntada.

En todo caso, debe indicarse que precisamente en un afán de promover entre los entes públicos la conveniencia de la promoción de la competencia, desde la convocatoria o invitación, dicha coyuntura encuentra su génesis en la investigación de mercado, como herramienta posibilitadora del favorecimiento a la libre competencia, pues a través de la misma deberá identificarse, en la medida de lo posible, posibles proveedores con objetivos innatos a la necesidad, y consecuentemente, con la capacidad para proveer los bienes o servicios de acuerdo con los requisitos y condiciones que se pretende establecer en la convocatoria.

Por lo anteriormente expuesto, éste Órgano Interno de Control recomienda promover la participación del mayor número posible de licitantes en los procedimientos de contratación pública competidos, tomando en cuenta los resultados de la investigación de mercado, con personas o empresas que real y efectivamente tengan como ocupación conceder los bienes, actividades o servicios pretendidos con nuestro procedimiento, y evitando establecer requisitos que limiten de manera injustificada la libre participación.

Así pues, y como corolario de lo antes señalado, en aras de consolidar y asegurar las mejores condiciones de contratación para la Procuraduría, fundadas en la promoción de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; y con la necesidad de reproducir además el desarrollo de un sistema de contratación dinámico, simplificado y moderno, que promueva estrategias que incorporen a este Organismo las mejores prácticas en la materia.- En ejercicio de las prerrogativas concedidas a éste Órgano Interno de Control, en lo dispuesto por el artículo 25 quáter, fracción IX; de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.-

SE TIENE A BIEN EMITIR LA PRESENTE: POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, PARA SU PUBLICACIÓN, MÁXIMA DIFUSIÓN E INDISPENSABLE OBSERVANCIA, POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

LEÓN, GUANAJUATO A 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018. **C.P. MANUEL RAMÍREZ ZÚÑIGA.-**
TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.-

M.R.Z. / M.A.P.A