



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONSIDERACIONES SOBRE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO
EN MÉXICO, EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL
NORTE.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

VICENTE ANTONIO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ



ASESOR DE TESIS: LIC. JOSE LUIS GUTIERREZ FRAGOSO

MEXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Para ti Señor Dios, tu Santo Espíritu y para tu más grande creación tu hijo Jesús; no tendría palabras suficientes o pensamientos tan profundos que pudieran medianamente expresar, el agradecimiento y emoción que me envuelve en este momento en que solo por su intervención por fin se cierra un círculo de mi vida. Gracias.

Para el Sr. Evaristo Vázquez Saldivar, mi padre, y la Sra. Beatriz Hernández Torres, mi madre: Reciban con la conclusión de este trabajo una pequeña muestra de mi cariño y amor por ustedes y también una manifestación de mi alegría y gratitud hacia Dios por darme la familia que ustedes encabezan y que representa para mí un motivo de orgullo y de compromiso. Orgullo por nuestro origen humilde obrero y campesino y compromiso por la superación de nuestra familia y sus integrantes. Gracias.

Para mis hermanos José Luis, familia Vázquez Medina, Eva, familia Sánchez Vázquez, Beatriz, familia Arauz Vázquez, Evaristo, familia Vázquez Moreno, Juan y David, con cariño y respeto hacia ustedes y las familias que han formado, dedico este pequeño pensamiento con el amor de su hermano mayor.

Para mis sobrinos, Cristina, Daniel, Karen, Daniela, José de Jesús, María Fernanda, Karina, Juan Pablo y también para los que faltan, les envío un beso y una mención especial para motivarles para que su camino siempre se encuentre encaminado hacia el estudio y la superación constante.

Para mis abuelos, Juan Vázquez Áreas, Juana Saldivar Alba, David Hernández Sandoval y Petra Torres González, aunque físicamente ya no se encuentren presentes, tengo la seguridad de que se encuentran en un mejor lugar y quiero hacerles llegar hasta allá un beso, un abrazo y un recuerdo que nunca morirá.

Para todos los miembros de mi numerosa familia paterna y materna con un pensamiento de cariño y profundo respeto.

Con un agradecimiento siempre vivo para los profesores, maestros y docentes de las escuelas públicas en donde recibí educación, cultura y sobre todo el amor por mi país: Escuela Primaria 11-118 "República de Indonesia", Escuela Secundaria No. 15 "Albert Einstein", Escuela Nacional Preparatoria No. 1 "Gabino Barreda" y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con gran cariño para los compañeros y amigos de las instituciones públicas en las que he prestado mis servicios; Comisión Nacional de Escalafón del Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Salud, Fertilizantes Mexicanos, S.A. y Petróleos Mexicanos, Pemex Gas y Petroquímica Básica.

Para mi asesor y amigo Lic. José Luis Gutiérrez Fragozo por su paciencia y apoyo en la conclusión de este trabajo.

Finalmente para aquellas inolvidables e incontables personas que estuvieron y representaron en cada momento de mi vida una relación de amor y cariño.

ÍNDICE

CONSIDERACIONES SOBRE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO, EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO PRIMERO	
La Administración Pública Federal.	14
1.1 Conceptos de Administración, Administración Pública y Estado.	14
1.2 Disposiciones Constitucionales.	25
1.3 Definición de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.	27
1.4 Órganos que constituyen la Administración Pública Federal.	30
1.4.1 Administración Pública Federal Centralizada.	30
1.4.2 Administración Pública Paraestatal.	31
CAPITULO SEGUNDO	
Atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo; Tratados o Acuerdos Internacionales; Inserción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el fenómeno de la Globalización.	34
2.1 Facultades del Titular del Poder Ejecutivo Federal.	34
2.1.1 De las facultades del Poder Ejecutivo Federal en las Relaciones Internacionales.	36
2.2 Atribuciones y Facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	37
2.3 Tratados o Acuerdos Internacionales.	38
2.4 Desarrollo de la Globalización como fenómeno mundial.	44
2.4.1 Inserción de México en el marco de la Globalización.	51
CAPITULO TERCERO	
Adquisiciones del Sector Público en México.	59
3.1 Antecedentes Constitucionales, artículo 134; Antecedentes Operativos y Legislativos.	59
3.1.1 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento.	65
3.1.2 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	84
3.1.3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	105
CAPITULO CUARTO	
Consideraciones sobre las adquisiciones del Sector Público en México, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	
4.1 Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	114

4.2 Adecuación de la legislación mexicana en materia de compras gubernamentales a las disposiciones del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	154
4.3 Preponderancia del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por encima de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	156
4.4 Controversias entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	156
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	163

INTRODUCCIÓN

La elección de este tema de investigación obedece a la necesidad de presentar el marco de diversas circunstancias que motivaron el cambio en la legislación mexicana en el campo de las adquisiciones públicas a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Resulta importante destacar que sobre el particular no se tiene conocimiento de que se haya hecho investigación sobre el punto específico de tratar de entender por qué se cambió la Ley que regula la materia de compras gubernamentales, lo cual entraña una oportunidad de despertar el interés de los especialistas en la Administración Pública de trascender de la sola aceptación de las modificaciones realizadas, a buscar la explicación de las mismas.

En su realización no se pretende atacar ni favorecer o promocionar la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sino presentar elementos claros que demuestren que en la realidad existieron cambios al régimen de las adquisiciones del sector público y que ello derivó como consecuencia de la inserción de México en el marco de la globalización de la economía mundial.

Derivado de lo anterior se tiene que dejar en claro que este trabajo no versará sobre el impacto que la suscripción ocasionó en diversos sectores productivos de México, ni tampoco sobre los volúmenes de adquisiciones del sector público respecto del origen de los bienes, sino específicamente sobre los cambios y modificaciones que sufrió la legislación mexicana encargada de regular el proceso de contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la forma en que se pretendió subsanar las irregularidades, inconsistencias y deficiencias que implicó la temporal unión de las leyes de Adquisiciones y Obras Públicas.

El texto inicial del artículo 134 Constitucional, origen y sentido de las leyes de adquisiciones y obras públicas, incluido en la primera versión de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, establecía:

“Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

El precepto Constitucional en mención fue reformado, siendo la única enmienda que ha tenido hasta la fecha, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, abarcando con mayor exactitud otras actividades del sector público, como son las adquisiciones, a partir del siguiente texto:

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

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

Como es notorio, los cambios establecidos en el artículo Constitucional adicionalmente a su mayor amplitud, precisan el objeto regulatorio de los recursos económicos del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal y sus correspondientes administraciones públicas paraestatales; a la presunción de que

la convocatoria pública asegura al Estado la obtención de las mejores condiciones disponibles; el reconocimiento de procedimientos diferentes a la convocatoria pública para conseguir dichas condiciones y; la responsabilidad de los servidores públicos en el cumplimiento de las bases establecidas en la disposición Constitucional.

Evidentemente como la Ley vigente al momento de presentarse la reforma Constitucional (Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal) no contemplaba todos los aspectos que serían regulados, con fecha del 8 de febrero de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva legislación específica, denominada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles; esta Ley, con algunas reformas realizadas por decretos del 30 de noviembre de 1987, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991, fue sujeta de observación hasta el 31 de diciembre de 1993, fecha en la cual se publica la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, vigente a partir del 1 de enero de 1994.

Es precisamente con la publicación de esta Ley en la cual se incorporaron las disposiciones y demás previsiones provenientes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por México con los Estados Unidos de América y con Canadá mismo que es firmado en 1993 y entra en vigor en el mes de enero de 1994.

En principio es necesario destacar que las diversas legislaciones reglamentarias del precepto Constitucional referentes a la contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, no han sido, ni podrían ser, manuales de procedimientos o catálogos de compra; el sentido de las diferentes leyes ha sido encauzado a la regulación de los procesos de planeación, programación y presupuestación del gasto destinado a las adquisiciones, por tanto dentro de los aspectos que se analizarán, tienen que ver por un lado, sobre la forma y términos en que la legislación federal reglamenta el proceso de adquisiciones y en otro

sentido, las modificaciones que dicha normatividad sufrió a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América de Norte, de alguna manera culmina y se inicia un cambio en la política de comercio hacia el exterior por parte de México, toda vez que antes de la suscripción del Tratado de mérito, por supuesto que México realizaba negociaciones e intercambios comerciales con diversas naciones, sin embargo, al igual que dichas naciones incluyendo los países o regiones con mayor desarrollo industrial y comercial como los mismos Estados Unidos, Canadá, Japón o Europa, establecieron restricciones al ingreso de mercancías, bienes y servicios procedentes de otras latitudes conocidas con el nombre genérico de aranceles.

Al término de la segunda guerra mundial, a mediados de los años cuarentas, los aranceles se establecieron por diversos estados con la concepción de que representaban un ingreso o un instrumento de recaudación para el financiamiento de los gobiernos, sin embargo con el desarrollo industrial y con la apertura global de los mercados, el arancel adquiere una connotación diferente, de tal suerte que debe ser entendido como un instrumento de protección, de defensa de la producción nacional y en estricto sentido una herramienta compensatoria.

Bajo esta última concepción, el arancel tendría diferentes implicaciones, toda vez que por un lado permite resarcir a un Estado de los ingresos que deja de percibir vía impuestos locales, al mismo tiempo que iguala o favorece el consumo nacional de ciertos productos, en los cuales su producción resulta más costosa en el ámbito nacional con los costos comparativos de producción extranjera.

Sin embargo, esta explicación aparentaría que para lograr un mejor desarrollo y bienestar económico todo se solucionaría con la imposición de aranceles a todos los productos que ingresan particularmente a México, situación que no es así.

La dinámica del mundo actual establece lazos de interdependencia entre las economías nacionales en las cuales más allá de que ningún país o región pueda erigirse como autosuficiente con la producción nacional, la producción que se genera en todos los países capitalistas, presente de hecho en todo el mundo, necesariamente demanda una mayor cantidad de mercados donde puedan ser colocadas los excedentes provenientes de la anárquica generación de mercancías; luego entonces las mismas restricciones que México puede imponer a la introducción de los productos extranjeros son iguales a las que también se aplican a los productos mexicanos.

No obstante que exista la interdependencia, ello no significa que los intercambios sean en condiciones de igualdad en el sentido de enfrentar economías con condiciones estructurales también iguales, no, nada hay más alejado de la realidad que esa perspectiva, puesto que dichas estructuras tienen una consecuencia directa sobre los modos de producción que tienen, a su vez un reflejo directo, en el precio unitario y final de las mercancías, dicho con un ejemplo: el costo de fabricación de una silla, considerando insumos, mano de obra, financiamiento, transportación, comercialización etc., en México no tiene nada que ver con la fabricación del mismo bien en condiciones similares en los Estados Unidos de América del Norte, puesto que la estructura financiera, tasas de interés, subsidios, márgenes de inflación, cargas impositivas, infraestructura de transporte, etc. permiten que el costo unitario y final de la silla resulte más atractivo para el consumidor final en el vecino del norte.

De acuerdo con lo anterior y en adición a la primera explicación de los aranceles, las consideraciones anteriores también posibilitan que se afirme que los aranceles están encaminados a compensar las deficiencias estructurales de la economía, de lo anterior se puede desprender que entre mayor eficiencia y desarrollo presente la economía de un país, sus aranceles tendrían que ser más bajos, puesto que resultaría perjudicial precisamente a su propia eficiencia.

Bajo tales circunstancias en el año de 1986 México ingresó formalmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente denominado Organización Mundial del Comercio o más conocido por sus siglas OMC con un total de 134 países miembros, con los objetivos de que con la apertura comercial se logrará desarrollar una mayor competitividad de la planta productiva y disminuir la intervención del gobierno mexicano en la economía. Los principios rectores de la OMC, parten del compromiso fundamental de la eliminación de barreras no arancelarias al comercio, y la reducción negociada recíproca, bajo la rectoría de nación más favorecida y no discriminación de los niveles arancelarios, que traducida en términos más llanos significa que los países firmantes en ciertos sectores y productos negocian la disminución gradual de las cargas impositivas, léase aranceles, a la introducción de dichos sectores o productos en su territorio nacional, con la compensación que otros sectores o productos tendrán el mismo trato por el lado de su contraparte.

En lo tocante a los tratados internacionales, La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 los define, en su artículo 2, “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional Público, ya consta en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular.”(1)

La particularidad que se añade a los tratados internacionales de comercio, parte del reconocimiento de la internacionalización de los procesos productivos y del crecimiento de los mercados nacionales, que obligan a buscar estrategias que permitan el desarrollo de planta industrial nacional en un mercado competitivo a escala local, e incluso regional e internacional, siendo precisamente la negociación Inserción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el fenómeno de la Globalización de los aranceles uno de los puntos de partida para cualquier celebración de dichos acuerdos o tratados.

(1) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. “Diccionario Jurídico Mexicano” Ed. Porrúa, S.A., México, 1991., Tomo P-Z pág., 3149.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, parte de las mismas bases de negociación arancelaria y de “norte americanización” como identificación de la zona geográfica en donde el intercambio de productos y servicios se presenta de una manera más plena, puesto que en este instrumento se tiene prevista más allá de dicho intercambio, implicaciones referentes a modificaciones a la legislación nacional, para fomentar la inversión, flujo de capitales, aplicación de normas internacionales a los procesos de producción, respeto de la propiedad intelectual y desregulación para la intervención e inversión privada en sectores que anteriormente se entendían de exclusiva competencia del Gobierno Mexicano.

Las principales diferencias entre la suscripción de México en su adhesión a la OMC y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se encuentran determinadas, de acuerdo con la exposición que se ha realizado, porque en el Tratado la negociación arancelaria está encaminada no sólo a la disminución de los aranceles, sino incluso a su paulatina desaparición; el reconocimiento de una región geográfica que tiene tres principios básicos para su interrelación, el principio de trato nacional, el principio de nación más favorecida y el principio de transparencia; traduciéndose los dos primeros de ellos en que se eviten prácticas discriminatorias entre las empresas de los socios firmantes para la aplicación de medidas comerciales al interior de la región comercial; en cuanto a la transparencia implica que cualquier modificación a una reforma legislativa, programa de fomento industrial, o cambio en la política comercial nacional e incluso económica tiene que ser anunciada a las contrapartes para que exista su aceptación, lo cual también conlleva el cuestionamiento de la pérdida del concepto estado-nación, puesto que la soberanía, entendida como la decisión de un Estado de definir el marco legal que lo regule, depende sino del consenso de los socios comerciales por lo menos de preguntar su opinión.

En este orden de ideas será fácil comprender si se entiende el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como una “norte americanización” de los bienes y servicios producidos en los tres países firmantes, la necesidad que dentro de los

capítulos de dicho tratado se incluyera uno específico relativo precisamente a las compras del sector público resultaba obligatorio.

Dentro de los capítulos que conforman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el número X, denominado “Compras del Sector Público”, se establece específicamente la forma, términos y procedimientos mediante los cuales las operaciones que rebasen los denominados “umbrales”, entendidos como los mínimos en dólares americanos a partir de los cuales los eventos licitatorios deberán tener la connotación “bajo la cobertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, tendrán que llevarse a cabo.

Para tratar de dimensionar el volumen de recursos de los cuales se está hablando, para el caso de México, implica el ejercicio de más de una cuarta parte del presupuesto público federal. (2)

Considerando lo mencionado, la importancia de las contrataciones que se realizan en el sector público, adquiere un aspecto preponderante que va más allá desde el punto de vista del aprovisionamiento de los bienes y servicios que demanda el cumplimiento de los objetivos de las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública Federal, toda vez que tiene que ver con el amplio espectro que implica el ingreso de los recursos públicos en el flujo del mercado y si a partir de la suscripción del Tratado, ahora se ha adquirido la obligación de que las operaciones susceptibles de rebasar los umbrales conlleve que los recursos federales entren al mercado nacional o al regional constituido por los tres países, se entenderá la importancia que reviste la implicación que tuvo y que tiene la firma del Tratado en las condiciones en que fue realizada la suscripción.

Para el desarrollo de este tema, se establecieron cuatro capítulos; en el primero de ellos se examina la definición y objeto de la Administración en general y las particularidades de la Administración Pública, ubicando su naturaleza y razón de

(2) Ramos Torres Daniel, Escuela Nacional de Administración Pública, “Licitación Pública” Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, S.C., México, 2004, pág. V

ser en el ámbito teórico de la concepción del Estado, partiendo, por un lado del juicio teórico de la Administración Pública con objeto de ubicarla dentro del contexto del sistema socioeconómico de México en la que se encuentra inmersa, así como de las disposiciones constitucionales que la facultan y regulan y la forma en que se encuentra constituida, los niveles de gobierno y los órganos y funciones que constituyen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal estableciendo para este contexto su carácter federal en virtud de que el examen a la legislación revisada es precisamente de ese sector.

En lo que respecta al segundo apartado se estudian las atribuciones constitucionales y legales que en el terreno de las relaciones internacionales se encuentran conferidas al titular del Poder Ejecutivo Federal así como al Poder Legislativo Federal; así como una revisión somera sobre el contenido y alcance de los Tratados Internacionales en lo general y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en lo particular. En este mismo apartado también se encauza a demostrar que la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se encuentra inmerso en el fenómeno de la globalización y que las políticas económicas y sociales de los últimos cuatro sexenios de ejecutivos federales provenientes del Partido Revolucionario Institucional crearon las condiciones necesarias para consolidar el proyecto en la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Bajo este contexto, se buscará considerar en términos generales la situación política, social y económica de México, sobre todo en las administraciones de José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León, como antecedentes, en las negociaciones iniciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, suscripción y operación, respectivamente, atendiendo fundamentalmente a las reformas legislativas emprendidas para cumplir con el principio de transparencia mencionado con anterioridad.

Específicamente este último planteamiento también está encaminado a demostrar que la adopción por parte de México del referido Tratado y por ende a la

transformación de la legislación en materia de compras gubernamentales, no ocurrió de una manera intempestiva, sino que fue fraguándose por lo menos en las cuatro últimas administraciones sexenales y que incluso muchos de los cambios en la política económica y social, se fueron gestando y realizando para ofrecer a las otros dos socios comerciales mayores garantías en la viabilidad en el acuerdo concertado.

En el capítulo tercero se aborda de manera directa el marco de la legislación mexicana en materia de regulación de las adquisiciones gubernamentales, mismo que acorde a la única modificación que ha sufrido el Artículo 134 Constitucional, propiciada durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, inició un periodo de reformas a dicho marco hasta llegar a la actual Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, misma que, al igual que su antecedente más próximo -Ley de Adquisiciones y Obras Públicas- fueron realizadas con apego a las disposiciones, forma, términos y procedimientos establecidos en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio. En este sentido también se confrontan los aspectos en los cuáles es factible observar que las modificaciones al marco normativo de las adquisiciones en México, se realizaron de una manera apresurada, ocasionando un descontrol dentro del Sector Público, toda vez que en principio se unificaron dos disposiciones federales, -Adquisiciones y Obras Públicas-, sin analizar debidamente las consecuencias de dicha unión y, derivado de dicho apresuramiento, su posterior separación en el año 2000.

En el cuarto y último capítulo se analiza detalladamente el contenido y alcances del Capítulo X, Compras del Sector Público, relacionando cada artículo con su correspondiente, en su caso, contenido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, presentado las diferencias, contradicciones y semejanzas entre dichas legislaciones.

Finalmente en las conclusiones y recomendaciones se buscará concatenar los aspectos examinados en todos y cada uno de los capítulos que componen el

presente trabajo de investigación, para demostrar que sin pretender atacar ni tampoco exaltar la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en lo particular el capítulo X de “Compras del Sector Público”, formalmente no se midieron las consecuencias ni los efectos dentro del Sector Público Mexicano y por ende en sus diferentes leyes reglamentarias al momento de su suscripción y entrada en vigencia y que los procedimientos de contratación del Sector Público actualmente se encuentran situados en una posición vulnerable en el sentido de que el referido capítulo de X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, prevé acciones de compra que no se encuentran contempladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO, EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

CAPITULO PRIMERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.1 Conceptos de Administración, Administración Pública y Estado, 1.2 Disposiciones Constitucionales, 1.3 Definición de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, 1.4 Órganos que constituyen la Administración Pública Federal, 1.4.1 Administración Pública Federal Centralizada, 1.4.2 Administración Pública Paraestatal.

1.1 Conceptos de Administración, Administración Pública y Estado

Etimológicamente la palabra ADMINISTRACIÓN proviene del latín de la conjunción de la proposición *ad* y el verbo *ministrare* que se significa, servir o ejecutar y principalmente del sustantivo también latino *ministrationis, servicio, acto de servir.* (3)

En su concepción más amplia se entiende por administración “Toda actividad humana planificada, para alcanzar determinados fines humanos” (Adolfo Merkl), o bien “La regulación de los asuntos públicos o privados según el principio de utilidad” (E. Bodenhaimer) (4).

(3) Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo, primer curso” Ed. Harla, México, 1991. pág., 45

(4) Serra Rojas, Andrés “Derecho Administrativo I, Doctrina Legislativa y Jurisprudencia” Ed. Porrúa. México 1994, pag. 500

Sin embargo estas descripciones, que probablemente pudieran ser aplicables como definición de diccionario, no resultarían validas en el ámbito de la Administración Pública, puesto que por un principio de consistencia y de rigor de investigación, se tiene que examinar esta disciplina dentro del contexto del sistema político y económico en la que se encuentra inmersa.

Bajo la perspectiva anterior algunos teóricos de la administración pretenden encontrar ciertas semejanzas entre la Administración en general y la Administración Pública; en realidad sólo comparten la etimología en el primer término, ya que ambos conceptos se encuentran diferenciados.

De esta manera resulta imprescindible acotar que la Administración Pública mexicana, adquiere las peculiaridades y características del Estado que la engendró, a través de su elemento más obvio, el gobierno; elementos que tienen que ser revisados para ubicar con claridad el objeto de estudio, toda vez que las implicaciones de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y por ende del Capítulo X “Compras del Sector Público” se tienen que explicar como un producto más generado dentro de la parte más visible del Estado Mexicano que es su Gobierno.

El primer paso para tratar de explicar la naturaleza de la Administración Pública dentro del Estado mexicano, necesariamente debe partir de la separación entre Estado y Sociedad, situación que conlleva a la problemática de conocer el contenido de estos términos.

Una de las primeras realidades a las que se enfrentó el hombre desde sus orígenes fue el reconocimiento de su incapacidad para atender por sí solo sus necesidades de alimentación, seguridad, vivienda, adaptación a las condiciones climáticas, vestido, etc., de esta manera el hombre pudo notar que la conjunción de sus propias habilidades con las de otros hombres, permitía la satisfacción de dichas necesidades de una forma más sencilla. Con el devenir del tiempo y el crecimiento en el desarrollo de las relaciones humanas, el hombre paulatinamente se convierte en un ser dependiente de la organización humana que incidentalmente ha ido formándose hasta el punto de que su supervivencia no puede ser explicada sin el núcleo social constituido, "...no se sabe si ésta sea la única forma de supervivencia del ser humano, pero cada día resulta más remota la posibilidad de vida humana, sin entrar en contacto con algo que puede llamarse sociedad."(5), dicho en otras palabras, el término sociedad, absorbe al ser individual y lo despoja de su naturaleza personal y lo convierte en un miembro del grupo social que se constituye, si bien es cierto no de una manera formal, pero si con el reconocimiento de su necesidad de pertenencia al mismo.

Con el desarrollo del núcleo primario de organización social, se comienzan a gestar formas más acabadas que permiten aprovechar en mejor medida la convivencia entre los seres humanos, puesto que de la seguridad y continuidad del conjunto de hombres asociado, depende la integridad y la conservación de la vida de cada uno de sus miembros.

(5) Reyes Heróles, Federico, "Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo", Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios 68, México, 1983, pag. 19.

Derivado de lo anterior se puede afirmar que la necesidad del hombre en agruparse con otros hombres constituye la sociedad y como resultado de ésta se perfeccionan diferentes organizaciones sociales que finalmente dan lugar a la aparición del Estado, como fruto de la evolución de la convivencia de los hombres y su sociedad; etimológicamente el término “Estado” proviene del vocablo latino *status* con el cual se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad (6)

La afirmación anterior lleva a considerar que la concepción de Estado, como actualmente se conoce, tiene como sus elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo (7), pero que no fueron el producto de un hecho pensado o acabado en poco tiempo, sino que por lo contrario el Estado ha ido cambiando y desarrollándose conforme también el hombre y la sociedad han evolucionado. Por lo anterior, sería algo pretencioso definir acabadamente el término Estado, puesto que, como se mencionó, una de las principales características del concepto Estado y lo que entraña, parte de su dinamismo y constante cambio.

El Estado “...Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”(8)

(6) Enriquez Rubio Ernesto, “Administración de Recursos Materiales en el Sector Público, Ed. INAP, México, 2002, pag. 7.

(7) Kelsen Hans, “Teoría Pura del Derecho” Ed. Porrúa, México, 1982, pag, 36.

(8) Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo” Ed. Porrúa, México, 1983, pag, 38.

“El Estado...es la unidad de una población asentada en un territorio, organizada soberanamente con decisión y acción.”(9)

“...En suma el Estado es una actividad humana permanente, un quehacer humano incesantemente renovado. Una tarea de dominación suprema y de servicio constante. Una unidad de propósitos, de decisiones, de acciones, que tienen fuerza definitiva y que no puede ser superada por la de ningún otro grupo o sociedad.”(10)

Al mencionar al Estado como un ente dinámico y complejo, se tiene que examinar, cuál es la naturaleza o el motor de ese dinamismo y se encontrará que ello deviene de las relaciones que se dan entre sus miembros, relaciones que incluso llegan al conflicto social y al enfrentamiento, tan es así que “...una premisa de discordancia social, de conflicto permanente, ayuda a comprender mejor los hechos sociales que la idea de una sociedad en la cual todo es armonía, conjunción.”(11)

Es justamente al interior de la sociedad donde se manifiesta ese conflicto del que se habla y esto es así, porque la sociedad no es un conjunto homogéneo e integrado, sino que a su vez se encuentra formada por grupos o clases sociales que se enfrentan entre sí a partir de las diferencias de intereses y necesidades, y es precisamente de este enfrentamiento que surge el conflicto social.

(9) Polo Bernal Efraín, “Manual de Derecho Constitucional” Ed. Porrúa, México, 1985, pag, 222.

(10) González Uribe Héctor, “Teoría Política” Ed. Porrúa, México, 1977, pag, 15.

(11) Reyes Heróles Federico, Op. cit., pag, 19.

El enfrentamiento entre las clases sociales de la sociedad, obliga al Estado a conciliar o mediatizar sus choques y a intervenir con objeto de preservar a la propia sociedad e incluso su propia existencia; la intervención del Estado en la lucha social, hace necesario encontrar una explicación de su erigimiento como un regulador de los conflictos de clase y ello lleva al derrotero de que el Estado, al constituirse como la forma más acabada de organización social, en principio supondría que las decisiones, poderes y formas de control social delegadas por la sociedad en dicho ente, se encuentran determinadas por su poder de conciliación, sin embargo, el Estado mismo contiene y refleja las condiciones de poder de la clase que se encuentra representada a través de esta instancia; en situaciones normales la intervención del Estado se da a través de las instituciones que ha formado como un medio para regular las relaciones entre las clases sociales; no obstante para situaciones más complicadas, también le es legítimo el uso de la fuerza pública, que seguiría siendo una más de estas posibilidades de manifestación estatal. El Estado es la organización política de la sociedad, por tanto representa el poder en su más alta expresión, “ La convivencia de distintos poderes dentro de la sociedad es posible pues esta no se funda en la convicción general sino en intereses particulares. El Estado es su formalización: Síntesis del equilibrio de las fuerzas. Si la sociedad es un sistema de pesos y contrapesos, distinguido por su inestabilidad, el Estado pretenderá realizar una función global de cohesión, a pesar de juez y parte; para ello requiere siempre justificarse, exhibir títulos que acrediten la validez de su dominio.”(12)

(12) Sainz Luis Ignacio y Escalante Fernando, “Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo” Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades 1986, pág. 7.

Bajo esta óptica, el “ Estado es el instrumento por medio del cual una clase o fracción del bloque dominante logra mantener su hegemonía...”(13)

Ahora bien esa hegemonía se traduce en poder, “El poder es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho” (14)

De acuerdo con lo hasta aquí mencionado, se puede arribar a una conclusión muy importante, y ella se refiere al contenido de clase del Estado, toda vez que dicha circunstancia no es un hecho que sea o deba ser públicamente reconocido por el Estado mismo, puesto que en todo momento, una de sus premisas fundamentales recae en el sentido de que todas las acciones que sean emprendidas por el propio Estado, representan, aunque sea en el simple discurso político, los intereses colectivos de la sociedad que representa y no exclusivamente los de la clase dominante que lo ha erigido,“...El Estado, como fuerza superpuesta a la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases dominantes, presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación”.(15). La anterior situación dirige al punto de estudio mencionado al inicio, para analizar la separación entre Estado y Sociedad.

(13) Huacuja R. Mario y Wondenberg José, “Entorno a la concepción marxista del Estado “ Ed El Caballito, México, 1981, pág. 262.

(14) Hauriou Maurice, “Principios de Derecho Público y Constitucional” Ed. Reus, Madrid, 1927, pág. 62.

(15) Guerrero Orozco Omar, “La Administración Pública del Estado Capitalista” Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, pág. 79

El sentido de la separación o dicotomía Estado-Sociedad, adquiere un especial significado en palabras del Dr. Omar Guerrero Orozco, puesto que, esta separación se traduce en "... <que> implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la misma sociedad ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya.”(16)

La autonomía de la que se habla reconoce la existencia de ambas partes y de su interacción, pero también reconoce que su movimiento y acciones internas deben oscilar, por una parte, de las acciones que determine el Estado, a través de su parte más objetiva o representativa, es decir el Gobierno, en la conciliación o consenso hacia la sociedad y las expresiones del Estado hacia la misma para su ejecución u observancia. “...El Estado cumplirá sus funciones a través de la autoridad pública -considerándola desde el punto de vista de la Ciencia Política-, ejerciendo el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. El gobierno de los hombres, desde luego, se manifiesta en todos los campos y es de carácter jurídico-moral, ya que actúa por medio de órdenes y preceptos generales -como leyes, reglamentos, decretos, etc.-, y particulares –como las sentencias de los tribunales o las decisiones administrativas-; de esta forma se crea el deber ético de obedecer pues afecta las conciencias, debido a libertad y a la racionalidad

<que> cita del presentador.

(16) Guerrero Orozco Omar, *Ibidem.*, pag. 78.

de las personas humanas a quienes se dirigen, imponiendo una sanción para el caso de incumplimiento de la obligación jurídica.”(17)

La afirmación anterior respecto del Gobierno como un elemento del Estado debe quedar clara, puesto que las más de las veces se utilizan ambos términos como si fueran sinónimos y en realidad jamás lo serían, puesto que el Gobierno es el vínculo que permite la relación entre Estado y sociedad, y resulta el punto más cercano de la sociedad con el poder político y al hablar de este poder se tiene que reconocer el sometimiento de la sociedad hacia dicho poder, pero que por su misma evidencia objetiva y palpable a través de los diferentes órganos que conforman el Gobierno, uno de ellos, también su parte más cercana a la sociedad, la Administración Pública, de alguna manera justifica, aunque nunca deba ser aceptado, la confusión en entender Estado igual a Gobierno “...Se confunde el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal con el Estado mismo. Del hecho, ciertamente exacto, de que el Estado se apoya en ese núcleo de poder, se extrae la falsa consecuencia de que este núcleo de poder “es” el Estado. Este sofisma está en base de todas las inadmisibles concepciones que confunden al Estado con Gobierno y al poder del Estado con el poder del Gobierno.”(18)

De acuerdo con lo anteriormente señalado se puede concluir que Estado no es igual a Gobierno, sino que éste último es una de las partes de aquél.

(17) Canals Arenas Jorge Ricardo, “El Contrato de Obra Pública” Ed. Trillas, México, 1991, pag. 16, citando a Uribe González Héctor, “Teoría Política “ Ed. Porrúa, México, 1977, pag. 307.

(18) Heller Hermann, “Teoría del Estado” Ed. Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1981, pag. 256.

El vínculo final de toda esta estructura de Estado y Gobierno, lo constituye la Administración Pública, por tanto dentro de la relación que se establece entre esta última y la Sociedad, debe quedar claro que el matiz, características, forma y fondo de la Administración Pública necesariamente tendrá los mismos atributos del Estado en donde se encuentra insertada, ya que la Administración Pública tiene la encomienda de expresar en acciones hacia la Sociedad el poder y fines del Estado, de tal suerte que sería inconcebible pensar que la Administración Pública, a través de sus diversos órganos o niveles pudiera ir en contra de los valores tutelados por el Estado que la crea "...El conjunto de órganos del Estado integra su gobierno, y que, en sentido lato, por "gobernar" se entiende: mandar con autoridad o regir. Lo que aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, pues se manda y rige tanto en la actividad ejecutiva, legislativa como en la judicial, así como que, en sentido estricto, y ésta es su connotación más usual, próxima y actual, "gobernar" es el ejercicio de la función administrativa. Por consiguiente, gobierno es, en nuestra opinión, la diversidad de órganos y de poderes, encaminados a la concretización o ejecución de las disposiciones legales y a la realización de los atributos o funciones del Estado."(19). Se entenderá de esta manera que la Administración Pública, en sí misma no tiene una identidad propia, puesto que lo que refleja no es más que la expresión del Estado "...no tiene características propias, sus características son las del mismo Estado: dominio y dirección de la sociedad civil"..."(20)

(19) Polo Bernal Efraín, Op. cit. pags. 221 y 222.

(20) Guerrero Orozco Omar, Op. cit. pag 262

De lo hasta aquí expuesto, es donde se tiene la posibilidad objetiva de encontrar las diferencias tan significativas entre Administración y Administración Pública, puesto que esta última representa la acción política del Estado y la forma en que sus valores e intereses se refleja en órganos y niveles encauzados hacia la Sociedad con objeto de ser reconocidos y admitidos por ésta, permitiendo por un lado la preservación del Estado mismo, y evidentemente de sus diversos componentes, así como la reproducción de las condiciones de la clase social que el Estado misma representa y legitima a través de la fachada de las instituciones públicas inmersas en la Administración Pública.

En este sentido la Administración en términos sencillos, como se señaló al principio de este capítulo, se refiere a la actividad planificada para obtener ciertos fines humanos, que pudiéramos traducir en planificar y ordenar desde las actividades más cotidianas o sencillas hasta las del incremento del capital o de los recursos, sin el añadido de la compleja intervención o decisión del Estado, salvo los de la regulación y vigilancia a través de las instituciones públicas enmarcadas en la Administración Pública.

“La Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública (la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín: la administración de empresas. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales se dirigen, entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los

sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es diferente...”(21)

1.2 Disposiciones Constitucionales

Habiendo ubicado el estudio dentro del ámbito de la Administración Pública, a continuación es necesario precisar el ámbito de competencia de sus diferentes órganos y entender el origen de la legitimación de sus atribuciones y facultades.

El acta de nacimiento de cualquier Estado o más concretamente del Estado Mexicano, se encuentra contenida en su Carta Magna o Constitución, que para el caso específico del Mexicano se denomina Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 en la Cd. de Santiago de Querétaro, Estado de Querétaro, de la República Mexicana.(22).

En dicho documento se establecen las características y forma del Estado Mexicano, toda vez que en el Artículo 40 Constitucional se define:

“Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”(23).

(21) Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos” Ed. Oxford, México, 2001, pag. 47

(22) CCDWeb/Cámara de Diputados/Legislación Federal, <http://www.cddhcu.gob.mx/levinfo/refcns/art134/ref00.htm>,

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, febrero 2003, pág. 24.

De la cita del precepto Constitucional adquiere importancia destacar que la forma del Estado Mexicano es Federal, es decir de la asociación, unión o reunión de estados que libremente determinaron asociarse en una Federación que los represente y vincule en un gran Estado Nacional "... La forma adoptada por el estado mexicano es la federal, cuya naturaleza jurídica esta definida por el art. 40 de dicha ley suprema al disponer que está compuesta por "estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación..."(24)

El establecimiento del Estado Mexicano como un Estado Federal, necesariamente implica que el Poder de la Federación debe recaer en los órganos federales, igualmente representativos de la Unión, que atiendan a los ámbitos de competencia previstos en la Carta Magna, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 49 Constitucional:

"Art. 49. El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...(25)

Por lo anteriormente expresado, y de acuerdo a las premisas Constitucionales, el Estado Mexicano es Federal dividido en tres poderes federales, que no obstante reconocen hacia los estados libres y soberanos constituidos en él, un valor de autonomía que, incluso, conlleva una estructura similar en cuanto a la división de su ejercicio legislativo, ejecutivo y judicial.

(24) Martínez Morales Rafael I., Op. cit. pag. 36.

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág. 28.

1.3 Definición de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Dadas las características del Estado Mexicano como un Estado Federal, necesariamente su Administración Pública tendrá que ser Federal, situación que se encuentra debidamente ilustrada en el actual Artículo 90 de la Carta Magna, mismo que experimentó una transformación importante, ya que en la primera versión del Congreso Constituyente de 1917, establecía “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”(26); en la reforma realizada a este artículo, según decreto del 21 de abril de 1981, se amplió profundamente y adicionó conceptos que paralelamente de ubicar la definición de la Administración Pública Federal, como centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, y estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dispuso de las bases generales de creación de las entidades paraestatales, a partir del siguiente texto:

“Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el

(26) CCDWeb/Cámara de Diputados/Legislación Federal, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/90.pdf>

Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Efectivamente la primera ley reglamentaria del precepto Constitucional “...se publica el 31 de diciembre de 1917 y se denominó Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958...”(27), que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que ha sido reformada y adicionada por diferentes decretos en las siguientes fechas 8/12/78, 31/12/80, 4/01/82, 30/12/83, 21/01 y 26/12/85, 14/05 y 24/12/86, 4/01/89, 22/07/91, 21/02 y 25/05/92, 23/12/93, 28/12/94, 19/12/95, 15/05 y 24/12/96, 4/12/97, 4/01 y 18/05/99, 30/11/00, 13/03/02, 25/02 y 21/05/03; la ley en mención dispone las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, lo cual implica la división de responsabilidades de las funciones del Ejecutivo Federal en las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, que constituyen el Sector Central, así como en el Sector Paraestatal integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, preservándose en ambos casos el carácter federal de su composición y dependencia hacia el titular del poder ejecutivo.

(27) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. “Diccionario Jurídico Mexicano” Ed. Porrúa, S.A., México, 1991., Tomo A-CH pág., 108.

Como ya se mencionó con anterioridad por que hace a la constitución de la Federación a partir de la unión de estados libres y soberanos, su forma de integración, organización y administración se encuentra regulada por los artículos Constitucionales, 42 por lo que hace al territorio; 43 por los estados integrantes de la Federación y 115 para su régimen interior, adoptando la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, entendiéndose luego entonces al Estado federativo, como el conjunto de municipios de una circunscripción territorial.

El Municipio como célula del organismo Federación, en este contexto, luego entonces, se define como "...la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación."(28)

De lo aquí expuesto podemos arribar a la conclusión de que las administraciones federal, estatal y municipal, son similares en la medida que guardan hacia la conformación de su estructura política interna semejanza, toda vez que se parte de la misma base Constitucional, sin embargo desde el punto de vista de la administración, su objeto de atención es diferente por ámbitos de competencia y responsabilidad, aunque en estricto sentido se entendería que formalmente su atención resulta ser complementaria.

(28) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. cit. Tomo I-O pág. 2166.

1.4 Órganos que constituyen la Administración Pública Federal.

Los órganos que constituyen la Administración Pública Federal se encuentran identificados en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29), a partir de su función dentro del sistema administrativo del Ejecutivo; de esta manera, en primera instancia se clasifican en dos sectores; el Sector Centralizado de la Administración Pública Federal, constituido por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y; el denominado Sector Paraestatal compuesto por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

1.4.1 Administración Pública Federal Centralizada.

Para el despacho de los asuntos que son competencia del Sector Central de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal dispone de 19 dependencias, llamadas genéricamente Secretarías de Estado, siendo éstas:

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social,

(29) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Marco Jurídico Básico, Petróleos Mexicanos, Oficina del Abogado General, XI separador, México 2003, pág. 1.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las atribuciones de cada una de las dependencias mencionadas se encuentran comprendidas de los artículo 27 al 43 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, detallando sus facultades y atribuciones para la atención de los asuntos cuya competencia se enmarcan en ella y también en los denominados Reglamentos Interiores, que son los instrumentos jurídicos que son expedidos por el Ejecutivo Federal de conformidad a la atribución que en ese sentido tiene conferida por la fracción I del Artículo 89 Constitucional y cuyo objeto es reglamentar integralmente las disposiciones legales que otorgan derechos y facultades a cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, así como la distribución entre sus unidades administrativas de dichas facultades de acuerdo a la estructura orgánica autorizada.

1.4.2 Administración Pública Paraestatal

Por lo que hace al Sector Paraestatal, como se mencionó páginas más atrás, se encuentra constituido por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones

auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos; el carácter de cada uno de ellos se define en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que en su artículo 45 se dispone que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; en el 46 se especifican las acepciones que forman las empresas de participación estatal, reconociéndose en primer término las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en los cuales se satisfagan alguna o varias de las siguientes condiciones; que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o; cuando el Gobierno Federal tenga la atribución de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o designar a su Presidente o Director General o cuando tenga la facultad de vetar los acuerdos del mencionado órgano de gobierno. Se asemejan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades o asociaciones civiles en las que la mayoría de sus integrantes sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, y finalmente; los fideicomisos que se constituyen por el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales con el objetivo de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar áreas prioritarias del desarrollo que tengan una

estructura orgánica similar a las otras entidades y cuentan con comités técnicos.

Por otra parte la Ley Reglamentaria específica del Sector Paraestatal, se denomina Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y que ha sido reformada o adicionada en diferentes ocasiones 24/07/92, 24/12/96, 23/01/98, 4/01/01, 4/06/02 y 23/05/03

La legislación en mención se encarga de enmarcar y delimitar el objeto de la creación del organismo del que se trate, debiéndose precisar que todos los órganos del sector paraestatal se dispone su creación para auxiliar a la Administración Pública Federal, por tanto la forma y términos en que se establezcan sus relaciones serán también el objeto de la aludida Ley.

El número de organismos integrantes del Sector Paraestatal ascendió al 14 de agosto del 2006 a 215, dicho número se elaboró con la documentación disponible por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal y no se incluyen a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referido en el artículo 3° de la Ley Federal de las entidades Paraestatales, ni tampoco a los grupos aeroportuarios y las empresas en las que el Gobierno Federal mantiene participación accionaria (30).

(30) "Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 2006, Segunda Sección.

CAPITULO SEGUNDO

ATRIBUCIONES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO; TRATADOS O ACUERDOS INTERNACIONALES; INSERCIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN.

2.1 Facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal, 2.1.1 De las facultades del Poder Ejecutivo Federal en las Relaciones Internacionales, 2.2 Atribuciones y Facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2.3 Tratados o Acuerdos Internacionales, 2.4 Desarrollo de la Globalización como Fenómeno Mundial, 2.4.1 Inserción de México en el marco de la Globalización.

2.1 Facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal

En el capítulo pasado se examinó el origen, características y diferenciaciones de la Administración Pública respecto de la Administración en general, intentando analizar ese concepto en el ámbito del Estado en términos generales y posteriormente la particularización para el caso del Mexicano. En este sentido y de acuerdo con la presentación realizada, a continuación se hace necesario examinar las facultades y responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo Federal, para que, ubicados en el ámbito de la suscripción de los tratados internacionales, particularmente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se pueda evaluar justamente el ejercicio de dicha atribución constitucionalmente hablando.

En principio se tiene que señalar que el concepto del Poder Ejecutivo Federal en la Constitución se previene unipersonal de acuerdo a lo estipulado por el artículo 80 "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (31).

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Marco Jurídico Básico, Oficina del Abogado General de Petróleos Mexicanos, Tomo I, Separador I, México 2003, pág. 55.

En tal sentido no debe darse lugar a confusión el hecho de que al mencionarse Poder Ejecutivo Federal se esté abarcando incluso a las Secretarías de Estado, mencionadas en el capítulo anterior, puesto que como se señaló, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere el depósito de ese poder en esa sola persona, debiendo entender por tanto, que los servidores públicos a cargo del despacho de esas oficinas son colaboradores del Titular del Ejecutivo y en consecuencia sólo podrán actuar a través del nombramiento específico y directo de éste y dentro del marco normativo que también de manera somera se aludió con anterioridad.

Por otra parte en el artículo 82 Constitucional se detallan en siete fracciones los requisitos que deben cumplir los aspirantes para poder ser Presidente de la República.

Ahora bien por lo que hace a las diversas atribuciones y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal se encuentran contenidas en el artículo 89 Constitucional en veinte fracciones (de las cuáles a la fecha, la XVII y XIX se encuentran derogadas).

Es importante destacar que la enunciación de las atribuciones y facultades que constitucionalmente corresponden al Titular del Ejecutivo Federal nos permite analizar la dualidad que la propia Carta Magna le otorga, toda vez que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; Jefe de Estado en tanto que detenta el Poder Ejecutivo Federal y define el carácter y representatividad interna y externa del

Sistema Político Mexicano y es Jefe de Gobierno en la medida que encabeza la Administración Pública Federal aludida en el primer capítulo del presente trabajo y son precisamente las diferentes fracciones las que permiten ubicar en la realidad el ejercicio de esta dualidad, por lo que a continuación revisaremos las facultades del Ejecutivo en el ámbito de las relaciones internacionales.

2.1.1 De las facultades del Poder Ejecutivo Federal en las Relaciones Internacionales

De acuerdo con lo examinado respecto de las facultades del Ejecutivo Federal es de hacer notar que esta atribución se encuentra contenida en la fracción X del aludido artículo 89 Constitucional en que se dispone “X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;”(32) de la lectura de este texto resulta importante destacar la generalidad del término “celebrar tratados internacionales” que conjuntamente con la expresión “Dirigir la política exterior” determina el monopolio que detenta el titular del Poder Ejecutivo, ya que al encabezar la política exterior del Gobierno Mexicano, también es exclusiva la posibilidad de suscribir tratados internacionales

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág. 57.

de cualquier índole, con la condición de que deberá someterlos a la aprobación del Senado, dicho en otras palabras la exclusividad para atender las relaciones internacionales por parte del Ejecutivo a nombre del Estado Mexicano hace concluir que el Presidente es el Jefe del Estado Mexicano en las Relaciones Internacionales.(33)

2.2 Atribuciones y Facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo Federal se encuentra depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras; Diputados y Senadores, integrándose para el primer caso un total de 500 diputados (300 elegidos según el principio de votación mayoría relativa, directa, y 200 según el principio de representación proporcional, indirecta) y 128 senadores (2 por cada Estado y el Distrito Federal bajo el principio de mayoría relativa y uno para la primera minoría, es decir al candidato que haya ocupado directamente el segundo lugar en las elecciones, totalizado un total de 96 bajo los procedimientos mencionados y los 32 restantes según el principio de representación proporcional), por tanto el Congreso se conforma por 628 legisladores que representan a los estados de la Unión y al Distrito Federal. El Congreso General encuentra definida su existencia, atribuciones y funcionamiento en la propia Constitución y en Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expida en el ámbito de sus facultades.

(33) Martínez de la Serna Juan Antonio "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa. México 1983, pag. 228

El ejercicio de las facultades del Congreso de la Unión en su conjunto se encuentra sustentado en el artículo 73 Constitucional por treinta fracciones (las fracciones II y VI se encuentran derogadas y varias fracciones manejan incisos o incluso numerales) y en lo que respecta a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados se contienen en ocho fracciones (tres de ellas derogadas; III, VI y VII) del artículo 74 Constitucional; por lo que hace a las facultades exclusivas del Senado el artículo 76 prevé diez fracciones, teniendo relevancia para efectos de esta exposición, el numeral I que dispone; “1.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”(34)

De lo expuesto se puede arribar a la conclusión de que el Ejecutivo Federal tiene la atribución de dirigir la política exterior del Estado Mexicano en apego a lo dispuesto por la fracción X del artículo 89 Constitucional y en ese sentido compete a la Cámara de Senadores con fundamento en la fracción I del artículo 76 por un lado analizar dicha política y aprobar a nombre del Poder Legislativo Federal, Congreso General, la celebración de los tratados internacionales.

2.3 Tratados o Acuerdos Internacionales

Después de examinar las facultades de los poderes ejecutivo y legislativo, particularmente en el ámbito de las relaciones internacionales, conviene analizar

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág. 51

someramente los llamados acuerdos o tratados internacionales y su relación con las leyes federales mexicanas.

La convención de Viena sobre el Derecho De los Tratados, celebrada bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas el 23 de mayo de 1969 señala en su artículo segundo inciso a) que “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (35). Lo anterior supone un acto soberano mediante el cual un estado asume el compromiso de establecer un tratado, acuerdo, pacto, carta, declaración o protocolo que se encontrará regido por el derecho internacional, ello en razón de buscar diferenciarlos con los acuerdos del derecho privado; en el cual el primero se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, mientras que el segundo es el relativo a las normas y disposiciones que sistematizan las relaciones entre las personas en las que ninguna de ellas se encuentra investida de autoridad o facultad estatal.

Para el caso específico que se trata, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se define “...como la eliminación de barreras a libre paso de los productos y servicios entre las naciones que acuerdan un Tratado de Libre Comercio” (36), es decir la eliminación del pago de derechos de aduana por la importación o exportación de bienes.

(35) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. “Diccionario Jurídico Mexicano” Ed. Porrúa, S.A., México, 1991., Tomo P-Z pág., 3149.

(36) El ABC del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Sría de Comercio y Fomento Ind., México 1993, pag. 1.

Concluyendo entonces se tiene que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN), es un acuerdo celebrado entre tres Estados regido por el derecho Internacional cuyo objetivo es la eliminación de los derechos, permisos, cuotas, licencias, tarifas y aranceles de bienes por la importación o exportación de bienes entre los Estados miembros. Resulta necesario destacar que el análisis que se desarrollará versará sólo con lo relativo al capítulo X del TLCN, “Compras del Sector Público.”

Por tanto resulta necesario abordar la relación y convivencia jurídica entre una legislación federal mexicana, como lo es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público con el capítulo X del TLCN, puesto que ambas disposiciones se encuentran encaminadas a regular la forma, tiempos y condiciones en las que se desarrollarán las contrataciones gubernamentales, lo cual lleva a examinar sí existe o no una preeminencia de una disposición sobre otra y en ese sentido, resulta de importancia total para el desarrollo del presente trabajo, señalar que de acuerdo con la jurisprudencia mexicana, entendida como el conjunto de conocimientos y modos de pensar que permite discernir lo justo de lo injusto jurídicamente hablando “(37), que dentro de la pirámide jurídica establecida en el derecho mexicano se reconoce una preponderancia de la Constitución General de la República en la cúspide de dicha pirámide, pero inmediatamente después los tratados internacionales que en ese sentido quedan por arriba de las leyes federales y por supuesto de sus disposiciones reglamentarias.

(37) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. Tomo I-O pag.1890

Al respecto se presenta el siguiente criterio jurisprudencial:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta **Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.** Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Amparo en revisión 1475/98.

Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, dic. de 1992, pag. 27 del rubro. "LEYES FEDERAL Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

Por tanto la parte fundamental determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los Tratados Internacionales se encuentren jurídicamente por encima de las leyes federales por una sencilla razón; en su suscripción se compromete al Estado Mexicano con sus contrapartes. Lo señalado con anterioridad tiene particular importancia, puesto que algunas de las disposiciones del Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, afectan o contradicen a las contempladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Posteriormente a los tratados internacionales, se tienen las disposiciones reglamentarias a los artículos constitucionales, llamadas genéricamente "leyes". El término Ley proviene de la voz latina "lex" que deriva del vocablo "legere" que significa "que se lee" (38). En ese sentido las leyes emanadas de la Constitución complementan una parte de ella, reuniendo tres condiciones: generalidad, tender al bien común y que haya sido impuesta por el poder público y cuatro condiciones intrínsecas justicia, posibilidad de su cumplimiento, adaptación con la naturaleza y costumbres del lugar, permanencia y publicación (39). Estas características conforman la naturaleza de una disposición legal que emanada de la Constitución y establecida por el poder público tendrá la obligación de su cumplimiento en dos sentidos; por un lado hacia el Gobierno que la emitió en la vigilancia de su desempeño y la observancia hacia los sujetos a quien esta dirigida. Precisamente el lugar que ocupa dentro de la pirámide jurídica obedece al hecho de que particulariza disposiciones que contenidas en la Constitución sean llevadas a la práctica por una Ley.

(38) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. Tomo I-O pag.1963

(39) Ibidem, pag.1963

Posteriormente a las leyes se presentan los reglamentos que, aunque se abordará en otro capítulo, valga decir que “Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la C, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.”(40), dicho en otras palabras, si en la Constitución se erigen disposiciones o criterios que le dan las características y definición de propósitos a un Estado, las leyes constituyen el medio para llevarlas a la convivencia cotidiana y los reglamentos se encargan de hacer aún más específicos y detallados los términos en que se deben cumplir.

En la base de la pirámide jurídica se encuentran las denominadas “Disposiciones Administrativas” que se refieren al conjunto de órdenes, comunicaciones o instrucciones realizadas por alguna Autoridad que en el marco de sus atribuciones o en la aplicación de las facultades conferidas por una ley buscan clarificar o llevar casi a nivel de procedimiento las condiciones dispuestas en un ordenamiento.

Resulta valioso aclarar el sentido del uso de la palabra “Autoridad” misma que etimológicamente hablando proviene del latín auctoritas-atis: prestigio, garantía, ascendencia, potestad; de auctor: hacedor, autor, creador; a su vez de augeo, ere: realizar, conducir (41).

De acuerdo con lo anterior se entenderá que “Autoridad” se encuentra referida a la posesión de quien que se encuentra investido de facultades, atribuciones o funciones, o, dicho en otras palabras, la persona física o moral, que goza o tiene atribuciones. Para efectos de la presentación que nos ocupa, “Autoridad” se aplica para los individuos u órganos que se encuentran investidos de un poder que dimana del Estado, a través de su parte más objetiva, que en palabras lisas y llanas se refiere al gobierno.

(40) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z Op. cit., pag, 2751

(41) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo A-CH Op. cit., pag, 286

Resulta importante destacar este concepto, puesto como se examinará en el siguiente capítulo las diversas disposiciones normativas que han regulado la materia de la contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, independientemente de su tendencia u orientación, de manera permanente siempre han privilegiado u otorgado facultades, principalmente a las dependencias del Sector Central, para emitir el tipo de acuerdos a los que se ha aludido y que aunque se encuentran en la base de la jerarquía de la importancia en su observación y vigencia, y por supuesto por debajo de las demás consideraciones legislativas, constituyen en el ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios un conjunto amplio y frecuentemente utilizado, llegando al extremo de tener, en nuestra opinión indebida vigencia, incluso cuando las leyes o reglamentos en esa materia han sido abrogadas.

2.4 Desarrollo de la Globalización como Fenómeno Mundial.

Desde los primeros años del siglo XX, se iniciaron los antecedentes del fenómeno de la Globalización, puesto que se presentaron circunstancias que afectaron a las naciones en lo particular y que fueron el resultado del proceso de expansión del capital. La primera guerra mundial de 1914 a 1918, así como la depresión económica mundial iniciada en 1929 y la segunda guerra mundial que abarcó los años de 1939 a 1945, develó las ambiciones de los sistemas políticos y militares que adoptaron la forma más directa del imperialismo económico que buscaba trascender del ámbito puramente de las relaciones de producción, para llegar a formas más acabadas del control y manejo social a través de la transformación de los partidos y sistemas políticos, que incluso también a su interior buscaron mejores formas de control social en los sindicatos, asociaciones y cualquier tipo de organización que implicara, al menos potencialmente, un antagonismo hacia los intereses de la clase en el poder, conformada a su vez por "...Los dominios

económico, político y militar...”(42)

De esta manera al término de la segunda guerra mundial, nace un antagonismo y enfrentamiento entre dos modos de producción, entendidos éstos como”...Diversas instancias o niveles económicos, políticos, ideológicos y teóricos...” (43), el capitalismo y el socialismo, el primero encabezado por los Estados Unidos de América y el segundo por la actualmente desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

Justamente cuando concluye el conflicto bélico y ante las manifiestas dificultades que implicaba la convivencia de ambos sistemas, en el año de 1946 hace su aparición la denominada “...Guerra fría...”(44), como el producto más evidente de la pretensión de ambos sistemas de mostrar a los ojos del mundo las bondades de cada uno de ellos, así como del inicio de una carrera armamentista, cuyo fundamento básico se encontraba en que ninguno de los dos contendientes deseaba quedar a la zaga respecto de su opositor en su capacidad armada para desechar cualquier agresión bélica. De esta manera nace una nueva guerra en donde no existe un campo de batalla definido y delimitado y en donde ambos antagonistas utilizan sus sistemas de espionaje y logística para apoyar a países o regiones que pudieran adoptar el modo de producción por ellos exaltado.

(42) Mills, C. Wright. “La Elite del Poder”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pag. 13

(43) Poulantzas, Nicos. “Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista”, Ed. Siglo XXI, México, 1998, pag. 4

(44) Ianni, Octavio. “La Sociedad Global”, Ed. Siglo XXI, México 1998, pag. 3.

La existencia de esta guerra no declarada, establecía un equilibrio entre los actores en el ámbito mundial, dicho en otras palabras, ambas partes justificaban su existencia a partir de la vida del otro (45).

No obstante, a mediados de la década de los 80's, el líder de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, Mikhail Gorbachov inicia dos procesos de suma importancia para la transformación del sistema socialista al interior de la Unión Soviética, cuyas repercusiones no se limitaron sólo a dicha nación, sino que tuvieron una amplia repercusión en el bloque de países de Europa del Este, también socialista. Dichas transformaciones se denominaron Perestroika y Glasnost; entendida la primera como la serie de cambios a la estructura del sistema económico soviético en donde se sustituirían los mecanismos de la economía planificada centralmente por los de la economía de mercado, típica del sistema capitalista; por su parte el segundo concepto se refiere a la modificación en la estructura política Estado-Partido Comunista y la transformación en las relaciones políticas del propio Estado con el partido y los sindicatos.(46)

La incorporación de ambos conceptos cambió los esquemas de la vida social, económica y política al interior ya no sólo de la propia Unión Soviética, sino en los países satélites, fundamentalmente del Este de Europa que tuvieron su momento más relevante con la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania, así como la independencia de las diferentes repúblicas como Lituania, Estonia, Rusia y Letonia que constituían a la Unión Soviética; el denominado "Pacto de Varsovia"

(45) Ibidem, pag. 10.

(46) Ibidem, pag. 3.

creado como bloque opositor socialista a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) capitalista, se desintegra y todo el esquema regional planeado por los líderes soviéticos de protección y dependencia económica y política sufre un colapso, quedando ulteriormente con el sistema socialista países de otras latitudes como China, Vietnam, Corea de Norte y Cuba.

De alguna manera lo anterior podría parecer una victoria absoluta del sistema capitalista sobre el socialista, sin embargo ni los propios Estados Unidos, se encontraron preparados para quedarse como la única superpotencia en el ámbito mundial, ni tampoco se apreció como la opción garante para la estabilidad de las relaciones políticas internacionales; probablemente la desaparición del antagonista más directo no haya resultado la situación más conveniente.(47) La desaparición de los regímenes socialistas de Europa, supuso paradójicamente un tránsito de una planificación central hacia una economía de mercado, puesto que antes de la caída del bloque, en el resto del mundo resultaban muy evidentes los ingresos de recursos en inversiones no sólo de origen extranjero sino mundial por la composición y organización de sus capitales en los países del llamado Tercer Mundo, con lo cual la alternativa que tuvieron en las naciones antes socialistas fue subirse al carro de la economía de mercado con la mayor prontitud posible.

Bajo este marco de acontecimientos mundiales, se debe entender que la Globalización supone un estado superior al imperialismo manifestado como la fase

(47) Ibidem, pag. 16

cúspide del Capitalismo en términos de la teoría marxista de la historia, puesto que en estricto sentido, el imperialismo implicaría la dominación económica, cultural e ideológica que justificara el modo de producción al estilo capitalista; también supone, la implantación de un sistema político adecuado a las circunstancias que permitieran la penetración directamente de los capitales foráneos, principalmente provenientes de Estados Unidos.

El concepto de Globalización va más allá de la definición que pueda darse al imperialismo, puesto que asume, como primera premisa, la desaparición del antagonismo capitalismo vs. socialismo y los países de todo el mundo se encuentran sumidos en una lucha internacional por atraer capitales, misma que se vuelve más enconada en la medida en que gobiernos nacionales requieren de mayor inversión en sus estados nacionales. Encontrándose dentro de esta ruta, situaciones muy complejas como las ocurridas en China, cuya denominación oficial es República Popular de China, de corte socialista, sin embargo, a partir de 1979, adoptó un mecanismo de puertas abiertas y de libre comercio, que permitieron para principios de los años 90's, hablar de un milagro en el desarrollo económico de este país.

Por las consideraciones anteriores se está en posibilidad de afirmar que no es posible determinar que la Globalización se presente de la misma manera en las diferentes regiones del mundo, ya que por ejemplo, si en China con la apertura comercial dicho país aprovechó la inmensa y barata mano de obra para resultar atractiva a la inversión extranjera, resulta diferente al caso de México, que desde

el régimen de José López Portillo, pero sobre todo en los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, iniciaron el proceso de venta de la industria paraestatal, así como la sumisión de la política económica de dichos gobiernos a las estrategias, necesidades y sobre todo conveniencias del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y por supuesto a las decisiones de las grandes corporaciones a nivel mundial cuyas exigencias se concentran fundamentalmente en disminuir en la mayor medida posible la intervención del Estado en actividades económicas, o dicho en otras palabras, desaparecer al Estado como patrón o inversionista y la indispensable tranquilidad y seguridad que permitan la inversión, situaciones que más allá de la pérdida de autonomía y de decisión en los asuntos nacionales, comienzan a cuestionar la vigencia del Estado en los términos examinados en el 1er. capítulo.

Por supuesto que el caso de México, con un capitalismo 100% dependiente, no es comparable con las formas más refinadas de la creación de entes supranacionales, cuyo ejemplo más ilustrativo se encuentra en los estados de Europa Occidental, cobijados en la Comunidad Económica Europea en donde “La centralización internacional del capital también puede hacerse acompañar por el desmantelamiento del poder de varios estados nacionales burgueses y por la aparición de un nuevo poder estatal federal, un estado burgués supranacional... su fusión internacional sin el predominio de algún grupo específico de capitalistas nacionales. Como ningún tipo de hegemonía es tolerado en estas empresas realmente multinacionales, la forma estatal correspondiente a esta forma de capital no puede, a largo plazo, tolerar la supremacía de una única nación

burguesa sobre las otras, no una confederación floja de estados nacionales soberanos. Antes debe tomar la forma de un estado federal supranacional, caracterizado por la transferencia de decisivos derechos de soberanía.”(48)

El fenómeno de la globalización aunque internacionalmente reconocido y vigente, adquiere matices diferentes y posiciones que no siempre serán aplicables a determinadas regiones o países del mundo y ello depende fundamentalmente del grado de desarrollo nacional de las fuerzas productivas del sistema capitalista en particular, puesto que en primera instancia se tiene que cuestionar sobre la situación de que un país o región es o no satélite de otro más desarrollado, como es el caso de América Latina con respecto a su dependencia de los Estados Unidos. “La economía política de las sociedades latinoamericanas frente a los grandes centros de poder de América del Norte y Europa Occidental parece representar un objetivo histórico de Latinoamérica desde la aparición de los imperios español y portugués a principios del siglo XIX. Este objetivo no se ha logrado hasta la fecha debido, entre otros, a factores como la herencia socioeconómica de la colonia, la resistencia de las clases dirigentes de la América Latina poscolonial al cambio social y a la modernización política, el funcionamiento de la economía mundial basado en la división internacional del trabajo entre los centros industriales y las periferias productoras de materias primas y, finalmente, el crecimiento continuo del poder político, económico y tecnológico de Estados Unidos...”(49)

(48) Mandel, Ernest. “El Capitalismo Tardío”, Ed. Era, México 1984, pag. 230.

(49) Jaguaribe, Helio. Ferrer, Aldo. Wionczek S. Miguel. Dos Santos, Thetonio. “La dependencia política-económica de América Latina”, Ed. Siglo XXI, México 1980, contraportada.

Precisamente como el desarrollo de los grandes centros de poder en Norteamérica y Europa Occidental contienen factores que desde años fueron superados, es por ello que en regiones como América Latina que el proceso de globalización adquiere circunstancias que es necesario identificar para conocer su impacto e importancia en la aparición de nuevos movimientos sociales, el papel de los partidos políticos nacionales y las reestructuraciones hacia el interior de la clase política.

Bajo el contexto referido con anterioridad resulta importante considerar que todos los acontecimientos que a escala mundial ha sufrido el sistema capitalista de producción, sí antes de la segunda guerra mundial tenían consecuencias más o menos visibles en todas latitudes, en el siglo XXI la destrucción de las torres gemelas en Nueva York, la tirante situación de los musulmanes y judíos, el estancamiento de la economía norteamericana o la inestabilidad permanente de los precios internacionales del petróleo, sus consecuencias son inmediatamente apreciadas, pero para el caso específico de México, dichas consecuencias son aún más patentes, puesto, sobre todo en los últimos cuatro sexenios, se ha fabricado aún más la dependencia hacia los Estados Unidos.

2.4.1 Inserción de México en el marco de la Globalización.

Desde el régimen de José López Portillo y pese al boom petrolero de mediados de su sexenio y como consecuencia de la recesión económica, la flotación del peso de 1976 y el cumplimiento a las condiciones establecidas en la firma de un

convenio (préstamo) con el Fondo Monetario Internacional, determinaron el establecimiento de tres medidas básicas tanto para atender los compromisos internacionales, como tratar de atenuar los efectos derivados de la crisis económica; por un lado un proyecto económico denominado “Alianza para la Producción” mediante el cual se suponía que todos los factores de la producción participarían en lograr salir de la crisis; una reforma administrativa que tendería a desburocratizar las funciones públicas que frenaban el desarrollo económico, siendo una de las estrategias la disminución de la intervención del Estado sobre todo en actividades económica y productivas; una reforma política encauzada a reglamentar la participación política de sectores que aún no se encontraban representados en los cuatro partidos vigentes entonces, logrando, cabe destacarlo, la institucionalización de la lucha política de otros sectores (50).

Evidentemente el proyecto de este sexenio recrudeció los lazos de una mayor dependencia del extranjero, puesto que la deuda externa del país pasó de 22,912 millones de dólares en 1977 a más de 80,000 millones de dólares al cierre de la administración en 1982; la inflación se incrementó más del 100% durante ese mismo año; el intento de nacionalización de la banca comercial respondió a pretendidas justificaciones de carácter político más que a una estrategia económica, al cambio de administración con Miguel de la Madrid Hurtado, el proceso de dependencia del extranjero, léase Estados Unidos y sus agentes financieros internacionales, lejos de retroceder se incrementó (51).

(50) Méndez Morales, José Silvestre. “100 preguntas y respuestas en torno a la economía mexicana”, Ed. Océano, México 1983, pag. 56.

(51) Ibidem, pag. 57.

Para la administración de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, la deuda pública mexicana creció geométricamente, la devaluación de la moneda nacional fue un asunto cotidiano, la dependencia de los préstamos otorgados por el extranjero y de la producción y exportación de petróleo crudo, contrajeron más que nunca el aparato económico; en el ámbito de la reforma administrativa se trató de crear instancias de control para frenar aunque sea en el solo discurso político los estragos provenientes de la administración anterior, como lo fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, misma que se arrogó de facultades que por definición constitucional se encuentran conferidas a la Cámara de Diputados, a través de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda (actualmente Auditoría Superior de la Federación).

Todo este marco de circunstancias obligó al Estado Mexicano a tener una mayor dependencia de los recursos provenientes del exterior, con lo cual y bajo las condiciones en que se dan dichos préstamos, se inicia el proceso de venta de una cantidad enorme de empresas públicas (del inicio del sexenio de Miguel de la Madrid que se tenían más de 1,100 empresas para 1988 quedaban 500) ante la obligación que tenía el Gobierno de canalizar los recursos hacia y donde les son indicados por parte de los acreedores; se incrementó el desempleo a partir de una pretendida racionalización del gasto del gobierno, también llamado “adelgazar al Estado”...el gasto público disminuye constantemente en los servicios de salud, educación, agua potable, etc...”(52)

(52) Gallo T., Miguel Angel “De Echeverría a Carlos Salinas”, Ed. Quinto Sol, México 1998, pag. 39.

En el año de 1986 y con la justificación de diversificar los mercados para la exportación de mercancías mexicanas, México entró al denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente llamado Organización Mundial de Comercio, donde existe la obligación entre sus países miembros de evitar el proteccionismo comercial, es decir la eliminación paulatina de los llamados aranceles, que no son otra cosa que una forma de proteger a la industria nacional contra la competencia proveniente del extranjero, situación que bajo las condiciones de México, resulta incongruente puesto que para acceder a esos acuerdos internacionales, en principio se tuvo que revisar que la industria nacional efectivamente se encontrara en condiciones para dicha competencia, sobre todo si se reconoce la situación de que el atraso en el desarrollo de la planta industrial nacional siempre ha sido una constante (53), por lo cual desde ese momento, y dado que no se realizó ese examen, la industria mexicana paso a competir en un marco de desigualdad con sus competidores.

Sin embargo esta realidad no se materializó en una disyuntiva para el gobierno mexicano, puesto que las condiciones en las que se encuentran formulados los convenios de préstamos exigen esta apertura y no consideraban estas puntualizaciones.

Bajo ciertas circunstancias pudiéramos advertir el ingreso de México al GATT, como uno de los primeros o más evidentes signos del fenómeno de la globalización en México.

(53) Méndez Morales, José Silvestre, Op. Cit., pag.173

Antes del término del sexenio de Miguel de la Madrid, en el seno del PRI, se gesta un cambio para conquistar u obtener posiciones políticas o administrativas dentro del sistema; un grupo importante de personajes públicos encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo crearon un grupo opositor cuyo principal objetivo fue cuestionar los mecanismos al interior del PRI para la designación del candidato a la Presidencia, el cual designó en ese entonces a Carlos Salinas de Gortari para buscar la presidencia de la República.

Bajo ese marco de circunstancias, Cuauhtémoc Cárdenas y sus seguidores se deciden incorporar en uno de las viejas comparsas del sistema político mexicano como lo era, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, quien lo postula como candidato a la Presidencia de la República.(54) Con posterioridad a la designación de mérito, diferentes partidos y grupos políticos deciden apoyar la candidatura de Cárdenas quien de hecho resulta ganador en las elecciones de 1988. “En 1988, el abucheo estuvo a punto de tomar el poder. Extrañísimo: la derrota del PRI se había vuelto pensable. Tan pensable que Cuauhtémoc Cárdenas se declaró presidente electo, y millones de votantes lo creyeron. Tan pensable que una explicación técnica de fallas computacionales (la caída del sistema) fue escuchada como una declaración histórica. Tan pensable que un hombre del poder le aseguró (privadamente) a un periodista que, a pesar de lo sucedido, el PRI ganaría otra vez la presidencia en 1994 y quizá todavía el año 2000. Quizá... precaución antes inconcebible.”(55)

(54) Gallo T., Miguel Angel Op. cit., pag. 44

(55) Zaid, Gabriel “Adiós al PRI”, Ed. Océano, México, 1995. pag.15.

Evidentemente que hubo protestas mismas que nunca prosperaron y de hecho Cárdenas, sus seguidores y diversos miembros de otros partidos fundaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de clara oposición al régimen priísta, buscando concentrar en un solo partido, la atomización lograda y justificada con la mencionada reforma política en el sexenio de José López Portillo.

Bajo este contexto, Carlos Salinas de Gortari tuvo que enfrentar una situación impensable para un presidente recién electo; había una crisis de legitimidad con una doble cara, por un lado la opinión pública que no reconocía que el “triumfo electoral” hubiese sido legal y además que a los grupos de poder al interior del PRI, no les satisfacía las escisiones que se daban entre sus miembros y que estaban pasando a engrosar las filas del PRD.

Carlos Salinas de Gortari tuvo la sensibilidad de percatarse que tenía que llevar a cabo acciones que le permitieran aspirar a la legitimidad que no había obtenido en las elecciones y planteó varias líneas de acción: al ser un promotor de una estrategia globalizadora, trato de limar las asperezas provenientes de la crisis económica heredada de la administración anterior, con la cúpula empresarial a través de acercamientos con los grupos regionales o nacionales representados en el Partido Acción Nacional y obtener con ello de manera adicional apoyo de dicho partido en el Congreso.(56)

(56) Gallo T., Miguel Angel Op. cit., pag. 47

Tomó decisiones que tendían a obtener el consenso de la población; estableció el Programa de Solidaridad; desmanteló al sindicato de petroleros con el arresto de sus principales dirigentes; presionó al sindicato magisterial para deponer a su líder Carlos Jongitud Barrios; pero sobretodo en el ámbito económico, presentó la imagen de un México dispuesto y abierto a la inversión nacional y extranjera, con lo cual el gobierno mexicano hace una renegociación de la deuda externa del país, y como consecuencia de ello y con la intención de incentivar y lograr el apoyo de los centros de poder económico, se desprende de la banca nacionalizada, Teléfonos de México, parte de Pemex (petroquímica secundaria), el sector de empresas paraestatales ligadas a la producción agropecuaria como Tabamex, Inmecafé, Azúcar S.A. etc., pero sobretodo el eje de su política se centra en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en un intento más de consolidar la alianza de México con Estados Unidos y Canadá. Precisamente este punto reflejó la entrada más abierta y definitiva del país al fenómeno de la globalización, misma que como se ha tratado de demostrar se fue fraguando a lo largo de los sexenios que de una manera general se han examinado.

“El tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ubica dentro de las profundas transformaciones de la economía internacional derivadas de la globalización y la regionalización, las cuales han sido orientadas principalmente por la liberación económica y la regulación a través del mercado. El TLCAN se vino a imbricar a una serie de transformaciones de la economía y la sociedad mexicanas, que comienzan con el llamado “cambio estructural” en 1983 y cuyo eje principal fue la liberalización comercial unilateral efectuada entre 1985 y 1989,

acompañada de una drástica ola de ajuste económico de carácter neoliberal, la reprivatización de empresas públicas y la promoción de la inversión extranjera. A esto se suma, poco después, la liberación financiera la cual desde un principio siguió la senda de la inversión a corto plazo en la Bolsa Mexicana de Valores, agregando otra tensión a la tendencia al desequilibrio del sector externo.”(57)

De acuerdo con lo mencionado, es necesario establecer que para el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se inserta en el marco de la creciente dependencia hacia los otros signatarios del Acuerdo dentro de un ambiente de globalización y de apertura que paulatina pero inexorablemente fue creándose a lo largo de los sexenios de los últimos presidentes provenientes del Partido Revolucionario Institucional.

Derivado de lo anterior, resulta claro que el marco legal prevaleciente al momento de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al cual se encontraban sujetas las contrataciones de las adquisiciones y de la obra pública del sector público, no podrían constituir un obstáculo para la cristalización del proyecto por la suscripción del TLCN, toda vez que una vez que fueron definidos los procedimientos, alcances y características del denominado Capítulo X “COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO”, fue necesario modificar radicalmente las leyes reglamentarias del artículo 134 Constitucional en los ámbitos mencionados, adecuando dichos marcos normativos a los supuestos de este capítulo.

(57) Vidal, Gregorio, Coordinador “México y la Economía Mundial, Análisis y Perspectivas”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001, pag.78.

CAPITULO TERCERO ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO

3.1 Antecedentes Constitucionales, artículo 134; Antecedentes Operativos y Legislativos, 3.1.1 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento, 3.1.2 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 3.1.3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

3.1 Antecedentes Constitucionales, artículo 134; Antecedentes Operativos y Legislativos

Como ya se mencionó en la cúspide del sistema jurídico mexicano se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual emanan todas las leyes que regulan la actividad del Estado y de sus administrados. Originalmente en el proyecto constitucional de Venustiano Carranza no apareció el artículo 134, origen y sentido de las leyes de adquisiciones y obras públicas, sino que fue presentado por el diputado Paulino Machorro Narváez ante la Comisión Constituyente con el número 131-Bis y finalmente publicado como el 134; este artículo fue aprobado por unanimidad de 168 votos del Congreso Constituyente e incluido en la primera versión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (58). Su texto original establecía:

“Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

(58) CCDWeb/Cámara de Diputados/Legislación Federal, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art134/ref00.htm>,

Resulta necesario observar que una vez publicada la Carta Magna no se emitió de manera directa una ley específica que se encargara de reglamentar la actividad de contratación o proveeduría de bienes y servicios, toda vez que estas actividades se encomendaron entre 1917 y hasta el 30 de diciembre de 1965 (fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Inspección de Adquisiciones) como atribuciones y responsabilidades de diferentes áreas del Gobierno Federal.

En alusión a lo mencionado, de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1917, confirió al Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares la responsabilidad centralizada en la adquisición de todos los bienes requeridos por el Gobierno Federal; para el 26 de enero de 1918 en la Ley Orgánica del referido Departamento se incluyó la programación de las adquisiciones como el primer intento de planear y organizar las compras gubernamentales, sin embargo y derivado de las dificultades que entrañaba la actividad centralizada del suministro, con fecha del 22 de enero de 1925 se publicó en el Diario Oficial la desaparición del Departamento de Aprovisionamientos Generales, reservando para el resto de las secretarías y departamentos del Gobierno Federal las atribuciones para contratar o fabricar sus bienes (59).

(59) Huacuja E. Betancourt Sergio y Farro Farah Gerardo. "La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal". México, 1989 págs., 30-31 (revisado en la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública)

Posteriormente a dicha desaparición, en el Diario Oficial se publicó el 8 de junio de 1928 la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación clasificando las previsiones presupuestales por ramos incluidas las adquisiciones y, a través del Departamento del Presupuesto se preparaba y formulaba el Presupuesto Federal con base en cuadros estimativos de consumo.

Mediante modificaciones a la Ley de Secretarías de Estado, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1932, y la Circular Administrativa número 11-9-146 se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en lo sucesivo interviniera en la administración de los bienes muebles, así como en los contratos de adquisiciones; esta atribución fue confirmada y ampliada por Decreto del 26 de agosto de 1935.

El 2 de enero de 1944 se publicó un Decreto más mediante el cual se reglamentaron las adquisiciones para las dependencias del Gobierno Federal a través de una Comisión Coordinadora de Compras, que tuvo facultades para planear la centralización del abasto, consolidación de requerimientos, fijar políticas y procedimientos, así como establecer normas de calidad y precio y elaborar un directorio de proveedores; por su parte cada una de las áreas de compra de las oficinas gubernamentales realizaba sus adquisiciones de acuerdo con los criterios fijados por la Comisión, convocando a sus proveedores y realizando las labores de abasto de acuerdo a la especificidad de los bienes y servicios que demanda las labores propias de cada área. (60)

(60) Huacuja E. Betancourt Sergio y Farro Farah Gerardo, Op. Cit. págs., 32-33

Para el 13 de diciembre de 1946 se publicó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa entre cuyas facultades se encontraba la de intervenir en las adquisiciones de cualquier clase.

Entre 1947 y 1964 se publicaron diversos decretos que demandaron la creación de programas anuales de compras por parte de cada área del Gobierno Federal, mismos que serían valorados y sancionados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Finalmente el 30 de diciembre de 1965, durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz, aparece la primer Ley que específicamente tendría encomendada la regulación de las adquisiciones del Gobierno Federal; su denominación fue Ley de Inspección de Adquisiciones y estuvo constituida por 27 artículos y 3 artículos transitorios y no presentaba ninguna división en títulos o capítulos. Esta Legislación dispuso que la adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las secretarías y departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, gobiernos de los territorios federales, organismos públicos y empresas de participación estatal se regirían por los preceptos contenidos en ella; otro aspecto importante de considerar fue la serie de atribuciones conferidas a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su aplicación y vigilancia; se formalizó la obligación para que las dependencias y entidades sólo realizarán contrataciones con los proveedores que se encontrarán inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, cuya administración correspondió

también a la mencionada Secretaría del Patrimonio Nacional (61); finalmente es de hacer notar que esta legislación no abarcó aspectos relativos a la planeación o programación de las adquisiciones y sí en cambio enfatizó su carácter centralista toda vez que a la mencionada dependencia se le responsabilizó del registro y validación de las operaciones realizadas por las demás áreas de gobierno y tal eran sus atribuciones que incluso en un momento dado tenía la posibilidad de cancelar las operaciones realizadas.

El 6 de mayo de 1972, se publicó una nueva Ley de Inspección de Adquisiciones constituida por 26 artículos y 3 transitorios; esta legislación hace más patente las facultades y atribuciones de la Secretaria del Patrimonio Nacional, siendo dentro de las más destacadas, su capacidad para determinar en que áreas del Gobierno Federal se pudieran crear comités de compra a cuyo cargo quedaría la aplicación de las medidas que en materia de adquisiciones fueran dictadas por esa Dependencia; asimismo sobresale la exigencia a las dependencias y entidades de realizar presupuestos y programas de compra; puntualizó las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y entidades en el cumplimiento de la propia Ley; al igual que la legislación que dejó sin efecto, estableció un artículo específico que previno que los casos de delitos y faltas en que incurran los funcionarios autorizados para formular pedidos de adquisiciones, serían sancionados de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Código Penal Federal u otras leyes (62).

(61) Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1965, México, D.F., páginas 19-22.

(62) Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1972, México, D.F., páginas 10-13.

Entre otros objetivos y para precisar con mayor exactitud la encomienda relativa a las contrataciones de adquisiciones y distribuir las responsabilidades que competían al Gobierno Federal en dicho ámbito, con fecha del 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante la cual se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose la Secretaría de Programación y Presupuesto dotándola de facultades para el control normativo de las adquisiciones gubernamentales (63); no obstante a esta encomienda, con posterioridad se realizó una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgando a la Secretaría de Comercio estas tareas e incluso reubicando al personal en esta última dependencia(64).

Durante la gestión de la Secretaría de Comercio en la parte concerniente a las adquisiciones, se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (65), abrogando la Ley de Inspección de Adquisiciones. Es de hacer notar que esta nueva legislación presentó una estructura más definida y acabada respecto de sus antecesores, ya que en ella se observó una integración a partir de seis capítulos conteniendo 39 artículos, distinguiendo la contratación de adquisiciones, de los arrendamientos de bienes muebles y de la prestación de los servicios, así como de los almacenes; esta legislación hizo oficial y otorgó a la Secretaría de Comercio las atribuciones necesarias para reglamentar los procesos de contratación.

(63) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, México, D.F., páginas 2-16

(64) Diario Oficial de la Federación, 8 de diciembre de 1978, México, D.F., páginas 2-3

(65) Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1979, México, D.F., páginas 13-18

Esta Legislación recogió diversas disposiciones contenidas en las anteriores reglamentaciones como lo eran el llevar un Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, creación de comités de adquisiciones en las dependencias y entidades y la presentación de proyectos de programas y presupuestos de adquisiciones, entre otras; paralelamente a que destaca la intervención de la Secretaría de Comercio en los procesos de compra, también definió la participación de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público particularmente en la elaboración de los programas y presupuestos de suministros. Finalmente en el capítulo sexto estableció medidas de vigilancia, sanciones y recursos cuyo ejercicio y desahogo correspondería justamente a la misma Secretaría de Comercio.

3.1.1 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento.

Al inicio de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con fecha del 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial una serie de reformas y adiciones a los artículos Constitucionales 22, 73 fracción VII, 94 y 97, Título Cuarto que comprendió los artículos 108 al 114, 127 y finalmente al artículo 134, siendo éste último al que se abordará para efectos del análisis que se presenta.

El precepto Constitucional en mención fue reformado, siendo la única enmienda que ha tenido hasta la fecha, abarcando con mayor exactitud otras actividades del sector público, respecto de su primera redacción, como son las adquisiciones, a

partir del siguiente texto:

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.” (66)

Como es notorio, los cambios establecidos en el artículo Constitucional adicionalmente a su mayor amplitud, precisan el objeto regulatorio de los recursos económicos del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal y sus correspondientes administraciones públicas paraestatales; a la presunción de que la convocatoria pública asegura al Estado la obtención de las mejores condiciones disponibles; el reconocimiento de procedimientos diferentes a la convocatoria pública para conseguir dichas condiciones y; la responsabilidad de los servidores públicos en el cumplimiento de las bases establecidas en la disposición Constitucional.

(66) Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982, México, D.F., página 6.

A raíz de la reforma constitucional se realizaron numerosas adecuaciones, adiciones y supresiones a diversas disposiciones normativas, siendo una de las primeras de ellas la del 29 de diciembre de 1982 concretamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, devolviendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto las facultades que antes tenía conferidas en materia de la regulación del suministro público y mediante estas reformas también nace la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, otorgándole, igualmente en el ámbito de las adquisiciones, atribuciones en la fiscalización y vigilancia. (67)

Como ya se mencionó los cambios al texto del artículo 134 Constitucional implicaron la adopción de medidas que permitieran la congruencia entre la directriz de la Carta Magna y la legislación reglamentaria, toda vez que la Ley de 1979 había quedado rebasada por las reformas realizadas tanto a la Constitución, como a la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con el proceso de abastecimiento. Sin embargo y pese a dicho rezago no se publicó una nueva Legislación, sino que de conformidad con lo señalado en el artículo tercero transitorio y dado que no se había publicado el Reglamento de la Ley, se emitieron diversas normas complementarias de cuya validez se estima que resultaban cuestionables, ya que sí el Reglamento de una Ley no puede ir en ningún sentido en contra o más allá de lo que regula la propia legislación, mucho menos tendrá valor legal o legitimidad, normas administrativas que jerárquicamente se encuentran por debajo del mismo Reglamento. (68)

(67) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982, México, D.F., páginas 3-17.

(68) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano" Ed. Porrúa, S.A., México, 1991., Tomo P-Z pág., 2751.

La situación de emitir lineamientos, disposiciones, normas u otros mecanismos adicionales a la Ley, no fue situación distintiva de esta última, sino desde su antecesora, Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, ya existía la mala práctica de emitir disposiciones adicionales que no eran incluidas o realizadas a través de un Reglamento, entendido éste como “Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la C, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.”(69) Se afirma que es una mala práctica, puesto que sí se atiende puntualmente a la definición del término “Reglamento” se entenderá que no existe una explicación con lógica jurídica que lo sustituya por disposiciones administrativas de tercer o cuarto nivel encaminadas a la activación de la misma legislación; como ejemplo de lo anterior, cabe mencionar entre otras en el ámbito de las adquisiciones, (las fechas que señalan son las de su publicación en el Diario Oficial) Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federa, 13/10/80, Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, 15-10-80 y Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 29-11-82.

(69) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z Op. cit., pag, 2751

Por lo anterior se puede concluir que el marco de la regulación en las compras gubernamentales adoleció de una estructura jurídica formal que concatenara los preceptos de ley con la realidad operativa que implicaba su aplicación en principio a través de su reglamento; no obstante es de hacer notar que, tal y como se verá con mayor detalle más adelante, en algunas ocasiones la ley en vigencia podría carecer de su respectivo reglamento pero siempre se vio acompañada de disposiciones complementarias tal y como ha sido precisado líneas arriba.

Con fecha del 8 de febrero de 1985 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (70), la cual si bien es cierto que recoge e integra algunas de las disposiciones complementarias emitidas para apoyar la observancia de la ley de 1979, deja en aplicación, de acuerdo con el artículo tercero transitorio las normas expedidas con anterioridad en tanto no se publique su reglamento y las demás disposiciones administrativas en lo que no opongan a esta nueva ley.

La estructura jurídica consideró cinco títulos; el primero de ellos, con un capítulo único, relativo a las disposiciones generales, mismo que estableció el objeto de la ley, glosario de términos, su dependencia presupuestal respecto de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, la competencia de las secretarías de Hacienda, Comercio y Fomento Industrial y la recién creada Contraloría General de la Federación, para interpretar la ley en el marco de sus respectivas facultades.

(70) Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1985, México, D.F., páginas 19-29.

Por la importancia que reviste, en esta nueva legislación y consistente con la redistribución que una vez más se realiza entre las dependencias involucradas en el proceso de abastecimiento, la Secretaría de Programación y Presupuesto asumió las facultades para encauzar una vez más dicho proceso.

El título segundo denominado “De las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios” se constituyó con tres capítulos, el primero de ellos relativo a la Planeación, Programación y Presupuestación que ordenó vincular las adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, situación que permite ubicar por primera ocasión en la historia de la normatividad de adquisiciones que el proceso de abastecimiento se orientó a hacer del gasto una parte integrante de la política económica del Gobierno Federal, por tanto en este sentido resultaba necesario enlazar los programas y presupuesto de adquisiciones de las dependencias y entidades en función de las disposiciones contenidas en la ley para su coordinación a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; también en este capítulo se dispuso establecer comités de adquisiciones como elementos garantes en el cumplimiento y apego a la legislación en el proceso de adquisiciones; se incorporó una figura de la cual no se tenían antecedentes, y es la relativa a las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento que permitieron la participación de los proveedores para mejorar la comunicación entre éstos y las propias dependencias y entidades; se abordó la posibilidad de la compra consolidada en los bienes y servicios de uso generalizado y que permitiera aprovechar el poder de compra del sector público.

En el capítulo dos “Del Padrón de Proveedores” se encargó de regular las diferentes actividades que involucraban la administración de este catálogo desde la inscripción, vigencia e incluso sanciones a los proveedores o prestadores de servicios que desearán estar considerados en el mismo, con una condición básica, las dependencias y entidades sólo podrían fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en este Padrón.

Por lo que se refiere al capítulo tres, “De los Pedidos y Contratos” que abarca del artículo 26 al 48, además de analizar su contenido, resulta importante enfatizar que es precisamente en este capítulo en donde toda la experiencia acumulada en las anteriores normatividades, llámese leyes o disposiciones complementarias, se recogen e integran en un documento compendiado que efectivamente más que un manual de procedimientos o catálogo de compras, tiende a constituirse en reglas o mecanismos que regulan el proceso de abastecimiento desde el nacimiento de las necesidades de bienes o servicios, hasta más allá de la entrega del bien o la prestación del servicio, ya que también por primera ocasión se señala dentro de una legislación reglamentaria del artículo 134 Constitucional, diferentes supuestos que inician con el ordenamiento de que el procedimiento de Licitación Pública mediante convocatoria pública será el detonante por antonomasia para la realización de las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, dejando una sola excepción cuando se trate de requerimientos que tengan que ver con derechos de patente; la responsabilidad de la convocante en la debida publicidad de los eventos debiendo observar al efecto las indicaciones, entre otras, de lugar, fecha, horario de la celebración del acto de apertura de ofertas e incluso,

considerar además de la publicación en dos diarios de circulación nacional, la posibilidad de convocar a empresas extranjeras; establecimiento de las bases de licitación, que se refieren a la descripción clara, completa y pormenorizada de los bienes o servicios por contratar, así como de las condiciones que deberán guardar éstos y las circunstancias y criterios que fijará la convocante para la asignación del contrato respectivo; el principio de igualdad respecto de que cualquier persona que satisfaga los requisitos estipulados en las bases de licitación tendría derecho a presentar su propuesta; las atribuciones expresas que competían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial particularmente en lo que respecta a bienes de importación o con producción nacional insuficiente para las necesidades del sector público; la obligación de las personas físicas o morales de presentar tres tipos de garantías ante las dependencias y entidades en los casos de ser adjudicatarios de contratos o pedidos, una por la seriedad de su propuesta, otra que será exigible en el caso de que se haya otorgado anticipo y que cubriría el 100% de éste y finalmente una más para el cumplimiento de las condiciones contractuales; para la asignación de los contratos o pedidos se previó la obligación de que la convocante emitiera un dictamen que sustentará el fallo o resultado del evento promovido, mismo que expondría las razones que permitieron elegir una propuesta por encima de las demás, señalando que cuando exista el cumplimiento en todas las necesidades de la convocante, la asignación tendría que recaer en la propuesta más baja en monto, este fallo se entregaría a todas los participantes y en términos generales se haría en el propio acto de apertura de ofertas, previendo que pudiera darse a conocer con posterioridad a dicha apertura cuando la complejidad de la adquisición o la contratación del servicio así lo exigiera. Tal y como lo dispuso la

enmienda Constitucional y aunque probablemente se pudo aducir que existió contradicción entre la previsión general que dispuso a la licitación pública como el procedimiento idóneo y generalizado que se debe emplear para la asignación de contratos, reconociendo solamente los casos de propiedad de patentes, a partir del artículo 35 y hasta el 39, se detallaron diversos mecanismos de contratación que resulta importante examinar; el primero de ellos se refiere a la facultad del Presidente de la República para la realización de contrataciones para fines militares, la Armada o para salvaguardar la seguridad, integridad, independencia y soberanía nacional, después se enumeran ocho supuestos en los que no es eventualmente obligatoria la convocatoria pública, debiendo motivar en todo caso el ejercicio de la opción para la asignación directa, mismo que tendría que ser autorizado por el titular de la dependencia o entidad respectiva o del Comité de Adquisiciones mencionado, un procedimiento adicional específico y relativo para dependencias y entidades que entre otras funciones se dediquen a la comercialización de bienes o para someterlos a sus procesos productivos. También la legislación reconoció que en razón de monto de la contratación, pudiera ocurrir que la celebración de la licitación pública resulte onerosa para el resultado que se obtuviera y por tanto se posibilitó la realización de eventos simplificados mediante la convocatoria directa a proveedores o prestadores de servicios debiendo obtener necesariamente tres u ocho propuestas, la realización de estos procedimientos también tuvo su punto de partida con las tablas de los montos autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que partiendo del Presupuesto Anual en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, ubicaba los mínimos y máximos para las asignaciones directas,

eventos simplificados e incluso la licitación pública; esta nueva Ley también fijo tiempos para la formalización de los contratos, señalando en su caso, las sanciones que se aplicarían en caso de incumplimiento y la imposibilidad de que los derechos y obligaciones que se hayan derivado de los contratos puedan ser cedidos a un tercero ya sea persona física o moral; este capítulo previó que la necesidad de los bienes o servicios pudiera incrementarse hasta ciertos límites sin la necesidad de un nuevo procedimiento de contratación; por otra parte se detallaron tres casos en los que las personas físicas o morales se encontrarían impedidas de presentar propuestas; la obligación de las dependencias y entidades de asegurar el manejo y aprovechamiento óptimo de los bienes adquiridos y se especificó el tiempo en que sería exigible la obligación del pago; de manera destacada se incluyó el apartado del recurso de la inconformidad como una posibilidad que se otorgó a los participantes en los eventos convocados para combatir jurídicamente en el caso de que ellos estimaran que fueron lesionados sus derechos o por causas de incumplimiento de la convocante a las condiciones establecidas, la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación sería la Autoridad reconocida por la Ley para la resolución de tales casos; de igual manera se previno que cualquier acto, contrato o convenio realizado al margen de esta Ley sería nulo de pleno derecho y; el incumplimiento de las condiciones contractuales o a la propia Ley implicaría la cancelación de los pedidos o contratos respectivos.

Tal y como ha sido detallado en este Título dentro de la normatividad de adquisiciones se observaron condiciones definidas y detalladas para su

cumplimiento por parte de las dependencias y entidades, con una doble característica, por un lado la enumeración de los mecanismos y procedimientos por aplicar y por otra parte la delimitación de las atribuciones de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto y finalmente de la Contraloría General de la Federación para intervenir e interpretar la Ley en el ámbito de las mismas.

En el Título Tercero constituido por un solo capítulo denominado “De la Información y Verificación” precisamente es donde se estableció de manera puntual las facultades que tendría a su cargo la Contraloría y en su caso las dependencias coordinadoras de sector, (entendidas éstas como las dependencias del Ejecutivo Federal que de acuerdo a sus atribuciones y ámbitos de competencia contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encabezan o coordinan sectorialmente las actividades de las dependencias y entidades que el propio ordenamiento o su ley reglamentaria agrupa por estas competencias), tendrían para efecto de realizar las verificaciones en la aplicación de la Ley que nos ocupa; es precisamente en este articulado en donde se contiene la descripción del procedimiento que sustanciaría la Contraloría para el deshago de las inconformidades que se presentaban y en general para comprobar que las operaciones y contrataciones realizadas se hayan hecho con apego al marco normativo que las regulaba. En el Título Cuarto “De las Infracciones y Sanciones” con un capítulo único se expresaron nuevamente las atribuciones que sobre todo las secretarías de Contraloría y Comercio tendrían para sancionar a proveedores, prestadores de servicios o servidores públicos por la omisión o incumplimiento en

las disposiciones contenidas en la Ley. Finalmente en el Título Quinto “Del Recurso” se señaló el procedimiento que en su caso deberían activar los interesados cuando a su juicio algunas de las autoridades reconocidas por la legislación, llámese Secretaría de Programación y Presupuesto, Contraloría y Secretaría de Comercio, al momento de emitir una resolución hubiesen afectado su esfera legal, para lo cual interpondrían el llamado recurso de revocación mediante el cual podían controvertir las decisiones y actuaciones de las autoridades respectivas en su respectivo ámbito de competencia.

Los artículos transitorios confirmaron lo señalado líneas arriba respecto de la confusión que emana de la publicación de una legislación que abroga a otra, pero que deja con vigencia a las disposiciones complementarias que supuestamente se encuentran subordinadas a esta última, de esta manera se observó que el artículo segundo, abroga la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, pero deroga todas las disposiciones que se opongan al nuevo ordenamiento; en lenguaje llano abrogar se traduce como la supresión total de una legislación y la derogación implica que sólo es parcial la cancelación de algunas partes (71), es precisamente que se estima que existe una deficiencia como la señalada en su momento, puesto que no es consistente legalmente que una disposición complementaria pueda seguir teniendo efectos positivos cuando la norma que la originó ya no los tenga, es de señalar que los transitorios tercero, quinto y sexto se pronuncian en igual sentido en relación con las normas administrativas específicas que dejarán de tener efecto cuando se publicara el Reglamento de esta Ley.

(71) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo A-CH Op. cit., pag. 20

Ulteriormente después de 5 años y pese a que esta Ley fue reformada en enero de 1988 para recoger los cambios introducidos con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y facilitar la operación y funcionamiento de las entidades, con fecha del 13 de febrero de 1990 (72) se publicó por primera ocasión un Reglamento de alguna legislación relacionada con las adquisiciones, mismo que en su exposición de motivos, señaló que su objetivo se encontraba vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el sentido de simplificar los trámites en el ejercicio del gasto autorizado con la finalidad de que los presupuestos correspondientes tuvieran aplicación ágil y oportuna; se determinaron los medios para aplicar la Ley en la esfera administrativa, así como la indicación de la competencia de las dependencias gubernamentales con atribuciones en el ámbito de las adquisiciones. El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles se constituyó con 5 capítulos con un total de 39 artículos y cuatro transitorios. El primero de los capítulos se le denominó “Disposiciones Generales” regulando en tres artículos, aspectos relativos a las definiciones de los términos que se empleaban en dicho Reglamento; determinó el ámbito de aplicación a la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, diferenciando su relación con las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas; dispuso la obligación para que los órganos de gobierno de las entidades adoptaran de acuerdo con las reglas que se enuncian, las políticas, bases y lineamientos que en materia de adquisiciones sean consistentes con las características, necesidades, objetivos y metas específicas de ellas.

(72) Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1990, México, D.F., páginas 2-9.

Este último aspecto que se aludió resulta necesario enfatizarlo, puesto que también por primera ocasión la legislación positiva de adquisiciones, posibilitó que en el marco de la Ley y de su Reglamento, las entidades pudieran expresar en lineamientos específicos, acciones o actividades que les permitiera el cumplimiento de la normatividad y atender el objeto de su creación. Este señalamiento reconoce un hecho que independientemente que será abordado con posterioridad, matiza que la propia legislación aceptó que su cumplimiento no pueda ser igual entre las dependencias y las entidades, toda vez que las primeras tienen objetivos y metas con un enfoque claramente de control político y administrativo y las segundas, por lo menos en principio, buscan la rentabilidad, reinversión, entrega de servicios, dotación de infraestructura etc., situación que al distinguirlas permitió considerar, por lo menos en la enunciación, que la legislación eventualmente se pudo adaptar a las circunstancias y características del sector paraestatal. Particularmente por lo que hace al capítulo segundo “De la Programación y Presupuestación” se presentó la modalidad de incluir en el Reglamento ciertas disposiciones administrativas que se encontraban dispersas y que nunca fueron integradas en este ordenamiento; de inicio en este capítulo se detallaron los pasos y criterios a los que se deberían sujetar y tomar en cuenta las dependencias y entidades para la elaboración de sus programas y la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios; se volvió a retomar el proceso de consolidación de los bienes y servicios afines, siendo el caso que esta previsión se encontraba parcialmente considerada en el punto 3.8.2 de las Normas publicadas en el Diario Oficial el 15 de 1980 y en el artículo 16 de la Ley de Adquisiciones de 1979; se precisaron los criterios para las convocatorias a proveedores nacionales o

extranjeros; se incluyó la figura del arrendamiento con opción a compra; en el ámbito de los comités de adquisiciones se precisaron y consolidaron sus funciones, mismas que por cierto se encontraban contempladas en la sección 5 de las Normas mencionadas anteriormente; también se detallaron las facultades que tendrían las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento. En lo tocante al capítulo tercero se encargó, como la Ley de 1979, de reglamentar todo lo relativo al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal. Por lo que hace al capítulo cuarto se precisaron los plazos entre la publicación de la convocatoria y el acto de apertura de ofertas; se trasladaron del punto 2 de las referidas Normas las definiciones de los conceptos de licitación pública nacional o internacional, así como el porcentaje que les dio esta definición; la posibilidad de cotizar en moneda extranjera bienes de acuerdo al país de origen en la moneda que señale la convocante; los contenidos mínimos de las bases de licitación y el periodo para su entrega; registro de asistentes al acto de apertura y el procedimiento mediante el cual se desarrollaría la recepción y registro de proposiciones, el criterio para su análisis y las acciones a seguir cuando el evento fuera declarado desierto; especificó los procedimientos para la celebración de las licitaciones pública por invitación o concursos simplificados; se previó la celebración de licitaciones de dos pasos, que implicaba una apertura de las propuestas técnicas o sin precio de manera inicial y posteriormente la apertura de las propuestas con precio, disposición que también provino de las varias veces mencionadas Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles; se dispusieron los plazos para la formalización de contratos y de la vigencia de las propuestas; también se contempló la posibilidad de asignar y distribuir la

adjudicación de un mismo bien a dos o más proveedores; se presentaron los procedimientos para las adjudicaciones directas y las condiciones para la entrega de anticipos; se contempló también la actualización de precios en contratos ya formalizados y el establecimiento de penas convencionales por incumplimiento a las condiciones contractuales; se dispusieron los plazos para la aclaración de dudas respecto de contratos formalizados, con la premisa de que podrían modificarse detalles menores que no desvirtuaran el contenido esencial de las bases de licitación.

En el capítulo quinto se abordaron las facultades de la Contraloría en las licitaciones públicas por invitación y en el tratamiento de las inconformidades.

En relación con los artículos transitorios tanto para efectos de la exposición como para demostrar posteriormente el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, específicamente el capítulo X, en la normatividad mexicana relativa a las adquisiciones, arrendamientos y servicios e incluso en la de obra pública y servicios relacionados con las mismas, resulta importante hacer un paréntesis y tratar de dimensionar lo asertivo del poder ejecutivo que en su momento emitió este Reglamento (en ese entonces Carlos Salinas de Gortari), ya que por primera y última ocasión, se abrogaron diferentes disposiciones que como satélites, estuvieron gravitando desde la Ley de Adquisiciones de 1979, así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, integrándose en un solo documento, lo cual permitió que los servidores públicos responsables de su cumplimiento tuvieran la

oportunidad de atender con mayor certidumbre un solo marco normativo y no diversas disposiciones que sin estar formalmente integrados en el reglamento respectivo de cualquier manera obligaba su cumplimiento, de acuerdo con lo anterior el artículo segundo y tercero transitorios abrogaron las siguientes disposiciones (listadas en el mencionado decreto del 13 de febrero de 1990):

Denominación	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
Acuerdo que establece los formatos para la elaboración y modificación de pedidos de mercancías, materias primas y bienes muebles, a que deben ajustarse las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal	6 de febrero de 1981.
Acuerdo que establece los criterios que las Dependencias y Entidades Federales deberán observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general, incluyendo formas continuas.	18 de mayo de 1983.
Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles.	15 de octubre de 1980.
Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.	29 de noviembre de 1982.
Primeras Normas complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes.	11 de julio de 1983.
Normas de Adquisiciones de Productos Específicos.	17 de julio de 1980, 16 de febrero, 18 de junio, 10 de agosto, 23, 24 y 25 de septiembre de 1981; 19 y 22 de febrero, 9 de marzo, 23 de noviembre, 3, 6, 7, 8,

	9 y 10 de diciembre de 1982 y 8 de febrero de 1984.
Oficio Circular 001 de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, relativo a la participación de personas que hayan solicitado su inscripción en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal	4 de marzo de 1985.

En conclusión con la emisión del Reglamento se puede afirmar que este ordenamiento pudo consolidar el desarrollo y evolución de la normatividad de adquisiciones, puesto que recogió la experiencia acumulada en las legislaciones que someramente se han presentado, además de conjuntar las diversas disposiciones normativas que se encontraban dispersas.

Como ya se apuntó con anterioridad, tocó a la administración de Carlos Salinas de Gortari emitir el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles, logrando con ello la consolidación de la legislación de adquisiciones en una Ley y su Reglamento, no obstante también habría que recordar lo mencionado en el capítulo segundo de este trabajo, en el sentido de que fue en dicha administración en la que se cristalizaron los esfuerzos para incorporar a México en la ruta globalizadora, siendo la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) uno de sus signos más evidentes. En el contexto de la firma del TLC, se debe entender que paralelamente a las diversas y muy variadas gestiones a todo nivel que se realizaron en su

negociación, hubo un componente relativo a las leyes federales mexicanas, mismo que consistió en que las que tuvieran alguna vinculación con los capítulos o supuesto contemplados en el TLC, necesariamente deberían modificarse, adicionarse o suprimirse para ser consistentes con las premisas integradas en el propio Tratado, siendo entre las otras las siguientes (relación del presentador):

Denominación	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
Ley General de Organizaciones y Actividades de Crédito	10 de diciembre de 1991.
Artículo 27 Constitucional	6 de diciembre de 1991.
Ley Agraria	20 de febrero de 1992.
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	23 de febrero de 1992.
Ley de Pesca	28 de mayo de 1992.
Ley del Impuesto General de Importaciones	12 de mayo de 1992.
Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, en Materia de Comercio Exterior	12 de mayo de 1992.
Ley del Impuesto General de Exportación	12 de mayo de 1992.
Decreto que Reforma y Deroga Disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación.	2 de junio de 1992.
Ley Minera	5 de junio de 1992.
Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.	22 de junio de 1992.
Ley Federal sobre Metrología y Normalización	18 de junio de 1992.

Por lo anterior no fue extraño que también en el ámbito de las disposiciones de adquisiciones y pese al hecho de que por fin se había logrado conjuntar un marco normativo con una Ley y su Reglamento, con fecha del 18 de julio de 1991 se publicaron diversas reformas, adiciones y se derogaron disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (73), mismas que de alguna manera presagiaron los cambios significativos que acontecerían dos años más adelante, dentro de estas modificaciones resaltó la desaparición de todo el capítulo segundo relativo al Padrón de Proveedores, ya que este catálogo se venía incluyendo desde antes de la primera legislación de adquisiciones de 1965.

3.1.2 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Con fecha del 30 de diciembre de 1993 se publicó la nueva legislación de adquisiciones (74), misma que de inicio sufrió una transformación considerable ya que durante todo el desarrollo normativo presentado, en ningún momento se advirtió que existiera un paralelismo entre las disposiciones de adquisiciones y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas y repentinamente aparecen ambas materias bajo una misma legislación. Lo anterior derivó de la forma y términos en que se interpretó el capítulo X, Compras del Sector Público del TLC, puesto que en dicho artículo se abordan tanto a las adquisiciones como los servicios de construcción, que se traduce en obras públicas y de hecho su tratamiento a lo largo del mencionado capítulo siempre va relacionado.

(73) Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1991, México, D.F., páginas 4-6.

(74) Legislación de la Administración Pública Federal, Ed. Delma, México, junio 1997, pág. 257-297.

El tratamiento de la legislación mexicana en el ámbito de la Obra Pública había sido diferente a las adquisiciones, toda vez que incluso desde la primera versión del texto en el artículo 134 Constitucional, la alusión a esta materia fue directa y específica, mientras que el proceso de normalización de la materia de adquisiciones fue complejo y largo; bajo esta tesitura en principio resulta oportuno resaltar que la integración de estas materias en una legislación, obedeció a un cumplimiento irrestricto a las disposiciones contenidas en el Capítulo X del TLC, más que a un proceso de simplificación o modernización administrativa.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP) entró en vigor el mismo día que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es decir a partir del primero de enero de 1994. Se constituyó por 6 Títulos, siendo el primero de ellos el relativo a las “Disposiciones Generales” abarcando de los artículos 1 al 16, en esta sección se expuso en su artículo uno el objeto de la propia Ley estableciendo que se regularían las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la Obra Pública y los servicios relacionados con la misma; en el artículo segundo se presentaron las definiciones que le darían un sentido único a un término, concepto, entidad o situación; en el artículo tercero se establecieron los conceptos y actividades que serían considerados como adquisiciones, arrendamientos y servicios, diferenciándolos de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas que se abordaron en el artículo cuarto; en el artículo quinto se dispuso que el cumplimiento de la LAOP sería sin

perjuicio de lo regulado por los Tratados Internacionales, de tal suerte que aquí la expresión “sin perjuicio” se traduce como un “además” lo que equivale a decir que cuando alguna operación por su monto sea obligatoria realizarla de acuerdo con la LAOP también debería atender lo dispuesto en el TLC; en este Título primero se abordó la obligatoriedad para las entidades federativas de vigilar el cumplimiento de la LAOP cuando sus adquisiciones u obras se financiaran parcial o totalmente con fondos federales, de manera adicional se especificó la normatividad que materia de gasto igualmente resultaba obligatoria su observancia, entre otra, el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; se estableció nuevamente la responsabilidad y atribuciones que el ámbito de su competencia debían ejercer las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contraloría (hoy Función Pública) y Comercio y Fomento Industrial (hoy de Economía); En relación con el marco supletorio de la LAOP se reconoció el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles; se dispuso el procedimiento para la resolución de controversias, contemplando incluso el arbitraje que es la figura de un tercero con capacidad técnica que puede dar una opinión calificada que aceptada por las partes, dirima o solucione una controversia; se dispuso la advertencia de que el incumplimiento a cualquiera de los supuestos contenidos en la Ley motivaría la declaración de nulidad de pleno derecho de cualquier acto que la contraviniese; finalmente para este Título la LAOP reconoció que en el caso de contratos celebrados fuera del país se podría regular por ella, pero prevaleciendo la legislación del lugar donde se celebre. En el Título segundo “De la Planeación,

Programación y Presupuestación” también con un solo capítulo se abordó la vinculación entre los objetivos de Plan Nacional de Desarrollo, con los objetivos, metas y previsiones contenidas en los presupuestos respectivos, y los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el de obra pública y los servicios relacionados con las mismas y la obligación de concentrarlos en la Secretaría de Comercio y Fomento Industria; en este capítulo se ordenó los términos, facultades, derechos y obligaciones que tendrían los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las Comisiones, Consultivas Mixtas de Abastecimiento, entendidos estos órganos colegiados para el primer caso, como un instancia que permitía operar la celebración de los eventos de contratación por la vía de la licitación pública, por la adjudicación directa o procedimientos simplificados y para el segundo como el foro de discusión que motivara el intercambio de opiniones entre los representantes de las organizaciones patronales y las dependencias y entidades identificados por su objeto; se atribuyó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la responsabilidad de determinar la adquisición consolidada de bienes y servicios. En el Título Tercero, “De los procedimientos y los contratos”, capítulo I, “Generalidades” específicamente en el artículo 28 se enunciaron los dos procedimientos con los cuales las dependencias y entidades podrían llevar a cabo las contrataciones, siendo estos; la licitación pública y la invitación restringida, misma que comprendía la invitación a cuando menos a 3 proveedores o contratistas y la adjudicación directa.

Se estima necesario, habiendo abordado la mención a los procedimientos de

contratación, reflexionar sobre el caso de la licitación pública y analizar sus semejanzas y diferencias, partiendo de las modificaciones que se reflejaron en la LAOP a partir de los supuestos contemplados en el capítulo X del TLC.

Como ya se mencionó, la Constitución General en la versión original del artículo 134 de febrero de 1917, dispuso que las adjudicaciones deberían realizarse a través de subasta mediante convocatoria y en la presentación de sobres cerrados y que se abrirían en junta pública: Para la modificación de 1982, el texto Constitucional hizo más profundo su contenido, disponiendo que la licitación pública fuera el procedimiento al que como regla general se debían apegar las dependencias y entidades, para asegurar para el Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, sin embargo reconoció que sí este procedimiento no resultaba idóneo para garantizar al Estado dichas condiciones, las leyes establecerían los mecanismos que permitieran asegurar las mismas bajo los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

Etimológicamente el término Licitación proviene de la expresión latina “licitationem” que es ablativo (caso de la declinación indoeuropea que expresa relaciones de procedencia, modo, tiempo) de “licitatio-onis” que significa “venta en subasta”, venta por lanzas” o “el ofrecimiento de precio en cualquier venta” (75), por tanto es incorrecto utilizar este término como sinónimo de concurso, aunque en la jerga de la administración, prácticamente su uso es indistinto.

(75) Salva, Vicente “Diccionario Latinol-Español”, Librería de Garnier Hermanos, Paris, 1873, pag. 476.

Derivado de lo anterior, en sí mismo, el término licitación se refiere a la acción de licitar, es decir de hacer público el ejercicio de una necesidad en donde libremente se presenten oferentes para su atención, solución o satisfacción.

Las modificaciones al artículo 134 Constitucional y por tanto su inmersión en la LAOP, supusieron tres situaciones:

- a) Se asumió que la licitación pública era el procedimiento que garantizaba las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.
- b) Que los recursos que se aplicarían vía la licitación pública serían utilizados con eficacia, eficiencia y honradez. (76)
- c) Que la misma disposición Constitucional reconoció la existencia de otros procedimientos que pudieran garantizar los atributos señalados en los dos incisos mencionados.

En términos de lo establecido en la LAOP se reconocieron tres tipos de licitación pública; la licitación pública nacional, licitación pública internacional y la licitación pública internacional bajo la cobertura del TLC o de los tratados. En el primer caso solo se admitía la intervención de oferentes de origen mexicano que demostraran que se encontraban establecidos en el país y que los bienes que proponían contaban cuando menos con un 50% de integración o contenido nacional incluyendo mano de obra, la Secretaría de Fomento Industrial podría establecer los casos en que mediante reglas de carácter general, no fuera exigible este porcentaje.

(76) Ramos Torres Daniel "Licitación Pública", Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004, pag.103.

Además de lo mencionado, la LAOP dispuso que en términos generales las licitaciones públicas deberían ser nacionales, salvo que (y de ahí nacieron los otros dos tipos de licitaciones que se mencionaron) no existiera fabricación nacional en la calidad o cantidad de los bienes requeridos (que sería la licitación pública internacional –por decirlo así “pura”–) y en el supuesto de que ello resultara obligatorio conforme al TLC o los Tratados (a reserva de abundar en el siguiente capítulo a partir de lo previsto en el artículo 1001, inciso (c), subíndice (i).

Posterior a la enunciación de los procedimientos de contratación, en este capítulo fundamentalmente se abordaron los términos, requisitos mínimos que deberían contener las convocatorias o llamados a participar en licitaciones y las denominadas bases de licitación, entendidas éstas como el conjunto de requisitos o especificaciones que tendrían que cumplir y atender los participantes en los eventos convocados; una vez más se estima necesario realizar una puntualización habida cuenta que esta parte en toda legislación de las contrataciones gubernamentales, es de una importancia tan significativa que incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el cumplimiento del rubro en mención son la fuente principal del derecho, que aunque aludida específicamente a la obra pública no se contrapone en ningún sentido en el ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y que señala:

Registro No. 911970

Localización:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Apéndice 2000

Tomo III, Administrativa, P.R. TCC

Página: 382

Tesis: 405

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.-

De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado

condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas.

3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública.

4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.

5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo.

6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano

convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1283/94.-EMACO, S.A. de C.V.-14 de julio de 1994.-
Mayoría de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Jacinto Juárez Rosas

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, octubre de 1994, página 318, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.3o.A.572 A.

De la lectura anterior fácilmente se concluye que sí el máximo tribunal de la Nación reconoce a las bases de licitación como el pliego de requisitos y condiciones que regirán en una licitación, y se constituyen en verdaderas disposiciones reglamentarias, la importancia en la elaboración de las bases de licitación adquiere para las dependencias y entidades un aspecto toral que, incluso, permite afirmar que el éxito de un proceso de contratación depende en buena medida de una correcta preparación de ellas, en este sentido el artículo de la LAOP que las regulaba era el 33 y en virtud de la unión de las materias de adquisiciones y de obras públicas, se dispuso de 5 fracciones comunes para ambas y posteriormente estableció un apartado A con 11 fracciones para el ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y un apartado B con 12 fracciones para las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas. Visto a primera instancia es de hacer notar, que si se considera lo expuesto respecto de la importancia de las bases de licitación y la preponderancia que éstas tendrían al ser consideradas como la parte más neurálgica del proceso de contratación, resulta notorio un contrasentido puesto que sí las materias de adquisiciones y obras públicas fueran tan similares como para ser incluidas en una sola legislación, resulta incongruente que en la parte más sensible del proceso de contratación, se identificó que sólo en 5 disposiciones son comunes y en las restantes, que son las más, se hizo necesario hacer una separación o un

reconocimiento implícito de que la naturaleza de estas contrataciones simplemente es diferente; esta situación se estima que no se presentó por ignorancia o desconocimiento, sino por un incumplimiento irreflexivo a las obligaciones derivadas de la firma del TLC que en su capítulo X, Compras del Sector Público, incluye ambas materias.

La presunción anterior se puede confirmar al examinar el capítulo segundo de este Título Tercero “De los procedimientos y los contratos”, puesto que precisamente el capítulo en mención llamado “De los procedimientos y contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios” de los artículos 45 al 55, detalló la forma y procedimientos mediante los cuales se efectuaba el proceso de licitación y posteriormente la evaluación y selección de proveedores; por su parte el capítulo tres “De los procedimientos y contratos de obra pública” de los artículos 56 al 79 especificaron con profusión la mecánica operativa que se realizaría en las contrataciones de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, demostrando con ello el reconocimiento de las diferencias entre ambas materias esbozado líneas arriba.

En el capítulo cuarto, se presentaron los mecanismos de excepción a la licitación pública, teniendo como denominación genérica “Invitación Restringida” y que encontraba constituida por dos tipos de procesos que ya se venían utilizando desde la anterior legislación, pero que ahora se distinguieron con este término para utilizar la misma terminología establecida en el capítulo X del TLC; estos procedimientos eran la invitación restringida (que antes se denominaba invitación

a cuando menos tres participantes) y la adjudicación directa. Dentro de la descripción de los procedimientos establecidos como excepción a la licitación pública contemplados en el artículo 81 de la LAOP, se reiteró la diferenciación que se observó anteriormente puesto que este artículo presentó cuatro procedimientos que resultaban aplicables tanto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios como para las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas y posteriormente se incluyó un apartado A con siete posibilidades de procesos de excepción del ámbito de las adquisiciones y posteriormente un apartado B con tres de obras públicas.

Resulta relevante mencionar que la elección de la modalidad de la invitación restringida era responsabilidad de la dependencia y entidad que la convocara, en el sentido de que debió elegir por convocar a cuando menos tres proveedores para determinar dentro de ellos la propuesta que resultara la más conveniente para las necesidades planteadas o bien justificar la asignación directa con un proveedor con idoneidad entre la necesidad y las propuestas presentadas por el elegido y la correcta relación con la modalidad de contratación expresada en alguna de las fracciones o supuestos del mencionado artículo 81; también se debe señalar que el importe de estas operaciones no tenía ningún límite en monto.

En el siguiente artículo, 82, se presentó la misma dualidad para la asignación, aunque en este caso se estableció una relación directa entre el monto de la operación y el autorizado de acuerdo a las tablas que se publican en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en cada ejercicio fiscal y que parten del

importe global de la dependencia o entidad respectiva en su presupuesto de adquisiciones o de obra pública; la forma y términos en que se llevaba a cabo este tipo de contrataciones se encontraba regulado en el artículo 83, el cual, para no variar con la línea marcada, nuevamente diferenciaba el proceso de adquisiciones del relativo a la obra pública, para este caso señalando tres pasos comunes y posteriormente un apartado A para las adquisiciones con dos fracciones y un apartado B con tres para el caso de la obra pública.

Haciendo una recapitulación sobre este Título Tercero “De los procedimientos y los contratos” es necesario enfatizar que en esta parte de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es donde se hace más que evidente la falta de planeación y discernimiento en la reunión de estas materias, y ello derivado de que el capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte prácticamente no se diferencian, provocando en la legislación mexicana un aceleramiento que en nada ayudó a las dependencias y entidades a controlar y mejorar la gestión administrativa en sus procesos de contratación.

El Título cuarto con un capítulo único, “De la Información y Verificación” de los artículos 84 al 86, fundamentalmente regularon la forma y términos en que las dependencias y entidades remitirían a las secretarías de Contraloría, Comercio y Hacienda la información de los actos y contratos llevados a cabo con apego en la LAOP, así como las facultades de éstas en la verificación de su aplicación.

El Título Quinto también con un capítulo único, “De las Infracciones y Sanciones”

de los artículos 87 al 94 reglamentaron la aplicación de sanciones y penalizaciones tanto para los servidores públicos como para los proveedores y contratistas y en ese sentido las facultades con las que se revestía a las secretarías de Hacienda y de Contraloría para su formulación y operación. Resulta importante señalar que este capítulo, por supuesto además de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, llevó al terreno legislativo la última parte de la enmienda Constitucional al artículo 134 en la parte relativa a “Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución” tocante a las responsabilidades de los servidores públicos previstas de los artículos 108 al 114 Constitucionales.

En el Título sexto, en su capítulo uno “De las inconformidades” de los artículos 95 al 98 se retomó la posibilidad contenida en la anterior legislación específica en el sentido de que los participantes en los eventos concursales podrían presentar su inconformidad respecto del desarrollo de los procesos de contratación. La inconformidad en sentido lato es un recurso que LAOP puso a disposición de los proveedores y contratistas con la finalidad de que en la realización de las contrataciones se cumpliera puntualmente con las disposiciones contenidas en la legislación, así como de asegurar que no se vulneraría los derechos de los mencionados participantes. En los artículos descritos también se especificaron las atribuciones y competencia de la Contraloría en el tratamiento y resolución de estos recursos.

En el capítulo segundo de este Título denominado del “Recurso de Revocación” en su único artículo, 99, también se detalló el procedimiento mediante el cual los particulares podrían recurrir la decisión adoptada en la inconformidad; lo cual significaba que sí un inconforme no estaba de acuerdo con la resolución emitida podría esgrimir a la instancia que tomó la determinación, secretarías de Hacienda o Contraloría, los agravios que el acto impugnado le hubiere causado. Por agravio, de acuerdo a lo señalado por la Suprema Corte de la Nación se establece que es:

Registro No. 267494

Localización: Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tercera Parte, XLVII

Tesis: Aislada

Materia(s) Común

AGRAVIOS

Se entiende por agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución judicial, por haberse aplicado indebidamente una ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso, por consiguiente, al expresarse cada agravio, debe el recurrente precisar cuál es la parte de la sentencia que lo causa, citar el precepto legal violado y explicar el concepto por el cual fue infringido, no siendo apto para ser tomado en consideración, en consecuencia, el agravio que carezca de estos requisitos.

Amparo en revisión 6300/60. Natalio Garduño Nava. 3 de mayo de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo

Sexta Época, Tercera Parte:

Volumen XLV, página 9. Amparo en revisión 1817/60. Importadora, Financiación y Exportadora, S.A. “I.F.E.S.A.”. 8 de marzo de 1961. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Volumen XX, página 9. Amparo en revisión 3116/58. Pastor Yáñez Pérez 24 de febrero de 1959. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Nota:

En el Volumen XLV, página 25, esta tesis aparece bajo el rubro “AGRAVIO”.

En el Volumen XX, página 9, esta tesis aparece bajo el rubro “AGRAVIOS EN LA REVISIÓN”.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Octubre de 2000

Tesis: 1ª./J.26/2000

Página: 69Aislada

AGRAVIO INOPERANTE DE LA AUTORIDAD, SI ATRIBUYE A LA SENTENCIA RECURRIDA ARGUMENTO AJENO Y SE LIMITA A COMBATIR ÉSTE. Si una sentencia de un Juez de Distrito se funda en determinadas consideraciones para otorgar el amparo y en el escrito de revisión de la autoridad se le atribuye un argumento ajeno y es éste el que se combate, el agravio debe considerarse inoperante.

Amparo en revisión 1286/88. Leopoldo Santiago Durand Sánchez. 11 de junio de 1988. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

Amparo en revisión 183/99. Actual Restaurants, S.A. de C.V. 12 de mayo de 1999. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.

Amparo en revisión 3531/98. Javier Isaías Pérez Almaraz. 12 de enero de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Amparo en revisión 1609/99. Tomás Cisneros Reséndiz y otros. 12 de enero de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Zelonka Vela.

Amparo en revisión 1733/99. Macario Mancilla Chagollán. 19 de enero de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena.

Tesis de jurisprudencia 26/2000. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Del primero de los criterios se desprende que el agravio es una lesión que se causa a una de las partes, mismas que es cometida por autoridad alguna, debiendo precisar el promovente cuál es la parte de la determinación que le afecta, consecuentemente citar el precepto violado y emitir una explicación al respecto es una condición para que efectivamente se pueda activar el recurso invocado, dicho en otras palabras, la LAOP trasladó al recurrente la carga de demostrar que efectivamente en la resolución adoptada la actuación de la convocante, en la inconformidad, afectó su esfera jurídica. Precisamente en el segundo se enfatizó que sí el recurrente no demostraba que con la actuación de la autoridad resolutora hubiese violado o afectado su mencionada esfera jurídica, en consecuencia tampoco resultaba operable su calificación de “agravio” y ello implicaba ulteriormente el desechamiento correspondiente.

Finalmente se establecieron cuatro artículos transitorios; el primero estableció la fecha de entrada en vigor de la legislación, primero de enero de 1994; el segundo abrogó las leyes de adquisiciones y de obras públicas vigentes; en el tercero, se dispuso que los reglamentos respectivos seguirían aplicándose en lo que no se opusieran a la nueva Ley y; una instrucción específica relativa a las convocatorias públicas a partir de enero del año 1995.

Posteriormente a la publicación de la Ley, bajo la autoría de la ya denominada para ese entonces, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el 15 de marzo de 1996 se publicó en el Diario Oficial los “Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas” (77), documento que reconoció el impacto de la unión de las materias de adquisiciones y de obras públicas. Es de hacer notar que en la exposición de motivos (78) de esta iniciativa se reconoció la falta de acierto que se tuvo al reunir en una sola legislación dos materias que si bien tienen semejanzas, lo cierto es que se trata de dos campos de contratación que el legislador anterior a la suscripción del Tratado de Libre Comercio del América del Norte, al margen de las presiones políticas o de otra índole que conllevó la firma del mencionado TLC, nunca pretendió reunir y que tuvieron un desarrollo específico tal y como se demostró en la descripción de la legislación de adquisiciones. Textualmente la iniciativa señaló “...Ahora bien, del conocimiento de las inconformidades que presentan ante esta Secretaría los contratistas y proveedores al amparo del artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se ha observado que un número considerable de ellas se originan por imprecisiones u omisiones en la elaboración y contenido de las bases para las licitaciones o bien, en su aplicación. Asimismo dichas imprecisiones se observan también en los actos de presentación y apertura de proposiciones; en la evaluación de propuestas técnicas y económicas, ya sea para la descalificación o emisión de fallo...”

(77) Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 1996, México, D.F., páginas 13-20.

(78).Ibidem, páginas 13-14.

Estos Lineamientos prosiguieron con la tendencia contenida en la LAOP, es decir se presentó en tres apartados; uno general, cuyo contenido abarcó del numeral 1 al 1.14 y que describió las características y requisitos que se tuvieron que observar en la formulación de las bases de licitación, en el acto de apertura de ofertas, evaluación de propuestas y un aspecto que resulta importante enfatizar que tuvo cabida en el numeral 1.12 y que dispuso "1.12.- En los contratos respectivos deberá insertarse una declaración que exprese el fundamento de la Ley de Adquisiciones y de Obras Públicas con base en el cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato, esto es, si se realizó licitación pública o el procedimiento de invitación restringida, en este último caso, se especificará el supuesto de excepción aplicado" (79). Si se comprende que la emisión de estos lineamientos surgió como "...imperativo de revisar con rigor los métodos de planeación de estos actos y su desarrollo....adoptar y promover las medidas que fortalezcan la gestión transparente y eficaz de estas actividades" (80) es necesario observar que a dos años de la publicación de la LAOP, las dependencias y entidades se encontraban aún con desconcierto en su aplicación, puesto que en la declaración transcrita del punto 1.12 las autoridades en la materia no hicieron sino manifestar la preocupación que les causó reconocer que en la operación de las contrataciones no se había podido ni siquiera identificar el fundamento que permitió la asignación de un contrato, lo cuál si era preocupante puesto que sí este aspecto que resulta básico, no era del uso cotidiano en las labores administrativas, podría especularse de la eficiencia en la operación de otras secciones de la misma legislación.

(79).Ibidem, página 16.

(80) Ibidem, página 14

A continuación se presentó el punto 2 “Adquisiciones, arrendamientos y servicios” comprendiendo de los dígitos 2.1 al 2.14 dedicados a tratar de hacer explícito o más concreto algunos puntos controvertidos de la LAOP, como son la integración y funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, emisión de bases y características de las convocatorias para licitaciones pública nacionales, modificaciones a las convocatorias y las propias bases, reducción de plazos entre convocatoria y acto apertura de ofertas, cancelación de partidas, modificaciones a las características técnicas de los bienes, obligación de evitar la discrecionalidad en la emisión de requisitos que impidan la libre participación de los interesados, características en la aplicación de garantías y en la contratación de consultorías, estudios e investigaciones, entre otros. Seguidamente en el numeral 3 “Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas” del punto 3.1 al 3.6 se abordaron directamente aspectos relativos a cuestiones presupuestales en materia de presupuesto de inversión, la integración y manejo de precios unitarios y la forma en que se integrarían, etc.

Como conclusión para este apartado en la presentación de la LAOP y a riesgo de ser reiterativo, la publicación de los lineamientos que se revisaron mostraron de una manera contundente la aceptación por parte de las autoridades responsables de su emisión, llámese secretarías de Hacienda, Contraloría y Economía, actualmente, las deficiencias y poca claridad con las que se concibió la unión de las materias de adquisiciones y obras públicas, sin más objeto de cumplir irresistiblemente a las disposiciones y condiciones previstas en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3.1.3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Con fecha del 4 de enero del año 2000 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, derogando a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (81). De esta publicación llama la atención la situación de que no se hizo en la misma, ninguna exposición de motivos que justificara la emisión de esta legislación que específicamente devolvió a las adquisiciones su individualidad; en la misma fecha se publicó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas haciendo lo propio para esta materia.

De conformidad con lo establecido en el artículo primero transitorio, la LAASSP entró en vigencia 60 días después de su publicación, esto es 4 de marzo de 2000, abrogando en dicho momento la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Esta legislación se conformó con siete títulos y 73 artículos. Es digno de observarse que la estructura de la LAASSP se integró de manera similar a la extinta LAOP, prevaleciendo en ese sentido la denominación de los títulos, sin hacer mención por supuesto al ámbito de la obra pública.

Si con los lineamientos que se comentaron con anterioridad se pudo especular respecto del poco tino en la unión temporal de las materias de adquisiciones y obras públicas, con la publicación de la LAASSP se comprobó esta presunción.

(81) Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2000, México, D.F., páginas 7-28.

Dado que esta legislación es la vigente, incluyendo las reformas realizadas en fecha del 7 de julio de 2005 (82), se hará una presentación diferente en su análisis para coadyuvar al estudio que a otros interesados pudiera motivar.

Titulo Primero, Disposiciones Generales Capítulo Único

- Sujetos.- Entendidos como las dependencias y entidades con obligación al cumplimiento de la LAASSP, así como las entidades federativas cuando sus operaciones se realicen con cargo a fondos federales.
- Objeto.- Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de bienes muebles.
- Autoridades normativas.- Identifica a la, actual, Secretaría de la Función Pública anteriormente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía, como las dependencias reconocidas por la LAASSP para su interpretación para efectos administrativos, es decir para intervenir de conformidad con las atribuciones que les son conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el campo de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- Principios generales.- Aborda las definiciones utilizadas en su texto, la definición del ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, deslindando el campo de la obra pública; busca promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas; obligación de las dependencias y entidades de emitir las políticas internas en materia de adquisiciones, buscando, entre otros aspectos, la modernización administrativa, descentralización y delegación de facultades.
- Anticipos.- Determina que en los casos de bienes cuyo proceso de fabricación sea superior a 90 días se deberá otorgar anticipo por lo menos del 20% del presupuesto interno de la operación que se trate.
- Participación de proveedores nacionales.- Dispone que los proveedores nacionales en eventos de carácter internacional tendrán un margen de preferencia del 10% en comparación con sus contrapartes extranjeras.
- Leyes Supletorias.- Se reconoce que en los casos no previstos por esta legislación, supletoriamente se aplicará el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Tratados Internacionales.- Además del cumplimiento a las disposiciones contenidas en la LAASSP, también se dispone la obligatoriedad de atender lo previsto en los tratados de libre comercio.

(82) Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 2005, México, D.F., páginas 40-64.

Titulo Segundo, Planeación, Programación y Presupuestación

Capítulo Único

- Planeación.- Ajustar la planeación de las adquisiciones a los objetivos y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales, así como su vinculación e interacción con los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, resaltando la importancia en la programación y presupuestación los casos de operaciones que rebasen más de un ejercicio presupuestal, debiendo realizar las previsiones presupuestales correspondientes.
- Servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones.- Dispone que para el inicio de su proceso de contratación, previamente se investigará si en los archivos de la dependencia o entidad interesada o en la coordinadora sectorial no se encuentran trabajos similares a los requeridos, en cuyo caso positivo no procederá la contratación pretendida.
- Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.- Se dispone el marco de facultades que tendrán los cuerpos colegiados; de hecho se constituye con un órgano de vigilancia y de decisión en el cual se define la aplicación de los supuestos de contratación diferentes a la licitación pública.
- Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.- Se previo la integración de este canal de comunicación entre las dependencias y entidades y los representantes de los sectores comerciales e industriales, con el propósito de vincular las necesidades de bienes y servicios a los potenciales proveedores o prestadores de servicios nacionales para su atención.

Titulo Tercero, Procedimientos de Contratación

Capítulo Uno, Generalidades

- Procedimientos de Contratación.- Se dispone que los procedimientos mediante los cuáles las dependencias y entidades podrán realizar sus procesos de contratación, son la licitación pública, invitación a 3 personas y la adjudicación directa:

Licitación Pública.- Es el procedimiento que por definición debe ser aplicado en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, nace con una convocatoria pública realizada en el Diario Oficial de la Federación los días martes y jueves, para que libremente se presenten propuestas por parte de las empresas que puedan atender los requerimientos especificados tanto en la Convocatoria como en las Bases de Licitación.

Invitación a 3 personas.- Es un procedimiento simplificado que en principio requiere la participación de 3 posturas técnicas presentadas por 3 licitantes identificados previamente y que potencialmente se encuentren en condiciones de atender el requerimiento planteado.

Adjudicación Directa.- Es un procedimiento aún más simplificado y ya sea por el monto de la operación o por ubicarse en alguno de los supuestos de excepción a la licitación pública, requiere de la ubicación de un proveedor que resulte idóneo para la atención del requerimiento del que se trate.

- Licitaciones electrónicas.- Se dispone que si la convocante cuenta con los elementos técnicos, la licitación podrá llevarse sin la presencia física de los licitantes y que el acto de presentación y apertura de proposiciones se realizará por medios remotos de comunicación electrónica.

Titulo Tercero, Procedimientos de Contratación Capítulo Segundo, De la Licitación Pública

- Licitación Pública Nacional.- Se refiere al procedimiento cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes por adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un 50% de contenido nacional, pudiendo variar dicho porcentaje en función de reglas de carácter general que emitirá la actual Secretaría de Economía.
- Licitación Pública Internacional.- Se trata del procedimiento en donde puedan participar personas de nacionalidad extranjera como mexicana y los bienes a adquirir sean de procedencia nacional o extranjera sin establecerse un porcentaje determinado de integración nacional.
- Casos de Licitación Pública Internacional.- Se identifican cuatro casos; cuando ello resulte obligatorio conforme a los tratados de libre comercio suscritos por México; cuando, previo estudio de mercado, no exista oferta de proveedores nacionales en la calidad o cantidad requerida o no sea conveniente el precio; en el caso de que habiendo convocado a una licitación nacional no se presente ninguna propuesta o ninguna cumpla con el porcentaje mencionado y; cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos.
- Convocatoria.- Se refiere a las condiciones generales que se estipularán en el Diario Oficial de la Federación para realizar el llamado a la licitación, específicamente en el artículo 29 de la LAASSP se dispone de 12 fracciones para su formulación.
- Bases de Licitación.- Como se había mencionado, la emisión de las bases de licitación constituyen la parte más importante del proceso de contratación, puesto que en ellas se disponen de las reglas del juego que tendrán que seguirse por parte de los licitantes, así como la convocante para determinar al adjudicatario del proceso; el contenido y alcance de las bases de licitación se encuentra regulado por el artículo 31 de la LAASSP en 26 fracciones, que además no son limitativas, sino que de hecho se enuncian como el contenido mínimo que deberá incluirse. Es de destacarse que tanto la Convocatoria como la emisión de las Bases de Licitación implican un previo y extenso trabajo, puesto que de su adecuada formulación, potencialmente se obtendrá una correcta contratación.

- Plazos.- La LAASSP dispone que para todos los casos de licitaciones internacionales el plazo para la adquisición o compra de las bases de licitación, será de 20 días naturales que comienzan a contarse a partir de la publicación de la convocatoria, siendo para el caso de las licitaciones nacionales de 15 días naturales. Para ambos eventos se deberá considerar 6 días naturales antes de la apertura de proposiciones en los que no deberá llevarse a cabo ningún evento, como juntas de aclaraciones o visitas al sitio de lugar de los trabajos, con objeto de permitir a los licitantes contar con el tiempo necesario para la preparación y presentación de sus propuestas.
- Modificaciones a la bases y plazos.- Se prevé la posibilidad de que si derivados de las juntas de aclaraciones o visitas al sitio de realización de los trabajos, existen puntos que se deban aclarar o que impliquen cambios que no alteren la necesidad primaria del requerimiento, la legislación permite que se adopten las medidas necesarias para las modificaciones que correspondan.
- Acto de apertura de ofertas.- Este evento sufrió en la legislación actual un cambio trascendental puesto que de la versión original de enero de 2000 a las modificaciones de julio de 2005, se modificó la forma en que se desarrollaba dicho evento. En el primer caso se realizaba en principio una apertura técnica que implicaba la revisión de las características del bien propuesto para determinar que la convocante lo encontrase viable de acceder a una segunda etapa en la cual el precio indicaría a la propuesta solvente más baja que ulteriormente se constituiría en la adjudicada, es decir que el acto de apertura previa dos eventos, una apertura técnica y posteriormente una apertura comercial o económica, mismas que después de un análisis y evaluación permitiría la emisión del fallo o resultado del evento convocando. A raíz de las reformas de julio de 2005 se estableció el esquema de una sola apertura, en donde se dispone que las dependencias y entidades abren una propuesta que contenga la documentación técnica y económica para revisión sólo cuantitativa y llevar a cabo posteriormente la revisión y evaluación cualitativa del bien propuesto y emitir un dictamen que servirá de fundamento para la emisión del fallo correspondiente, el cual deberá emitirse dentro de los 20 días siguientes a la realización del acto de apertura de ofertas, considerando, además la posibilidad de contar por una sola ocasión con otras 20 días naturales cuando haya fenecido el primer término señalado.
- Declaración desierta de una licitación.- Se refiere a la situación de que no se haya presentado ningún licitante a un evento o que ninguna de las propuestas haya cumplido con los requisitos establecidos o que sus precios no resulten aceptables; la declaración de desierta puede ser parcial en función de que pudo haber asignaciones por partidas o renglones pudiendo convocarse, según sea el caso, a una nueva licitación o bien por una invitación a tres personas por razón del monto; también se reconoce la posibilidad de cancelar una licitación, partidas o conceptos por razones justificables de caso fortuito o fuerza mayor.

Título Tercero, Procedimientos de Contratación
Capítulo Tercero, De las Excepciones a la Licitación Pública

- De las Excepciones a la Licitación Pública.- Se refiere a los procedimientos que además de la licitación pública posibilitan la contratación de bienes y servicios a través de procedimientos más simplificados y que se asume como garantes de las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que se supone preserva la licitación pública.
- Las primeras excepciones se encuentran integradas en el artículo 41 de la LAASSP con 19 fracciones, distinguiendo para la realización de la contratación dos caminos a saber; la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Para el primero de los casos, se deberán considerar en principio la modalidad que se elegirá y que tendrá que justificarse de acuerdo a los supuestos que contempla, debiendo prever, en su caso, la dictaminación del Comité de Adquisiciones, también se debe mencionar que la opción de invitar a cuando menos 3 personas tendrá las características descritas anteriormente en el Capítulo I de este Título; por lo que hace a la adjudicación directa supone la existencia en términos generales de un solo proveedor que se asume como idóneo en función de la modalidad de contratación elegido. También se tendrá que considerar que en esta modalidad amparada en este artículo no cuenta con ninguna limitación del monto.
- Las siguientes excepciones se encuentran reguladas en el artículo 42 de la LAASSP, teniendo la misma denominación, es decir, invitación a cuando menos 3 personas y adjudicación directa, con una característica básica, dependiendo del monto anualizado del presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la dependencia y entidad que se trate, publicado año con año en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación de cada ejercicio, se dispondrá de rangos en donde se ubica el monto máximo para realizar la adjudicación directa y rebasado éste la posibilidad de realizar una invitación a cuando menos 3 personas, mismo que también cuenta con un monto máximo llegado el cual se tendrá que realizar la licitación pública. La forma y términos en que se desarrollará el procedimiento de invitación a cuando a menos 3 personas se encuentra establecida en el artículo 43 de la LAASSP.

Título Cuarto, De los Contratos
Capítulo Único

- Requisitos.-Una de las principales condiciones de las contrataciones gubernamentales dispone los contratos a precio fijo, pero eventualmente si acepta la posibilidad de concretar contratos a precios variables; en el artículo 45 de este capítulo mediante 12 fracciones se estipulan las características mínimas que tendrán que adoptar los contratos en la materia.
- Contratos Abiertos.- Dentro de la legislación se dispone la posibilidad de

que existan contratos cuyo volumen oscile entre un mínimo y máximo de bienes o bien de un presupuesto mínimo o máximo por ejercer. Generalmente este tipo de contratos se encuentran asociados a productos en granel, químicos, materias primas y en general a bienes donde no se precisa el total de bienes por adquirir.

- Garantías.- La compleja operación de las compras gubernamentales no podía quedar sin requerir “garantías” que no son otra cosa que instrumentos financieros mediante los cuales, los proveedores aseguran a su contratante el uso correcto de los anticipos que en su caso se le hayan otorgado, evidentemente por la totalidad del propio anticipo y por otra parte el cabal cumplimiento a las condiciones contractuales so pena de la aplicación de la garantía correspondiente.
- Prohibición de recibir propuestas.- En el artículo 50 de la LAASSP se dispone de 13 fracciones que expresamente señalan las causales de impedimento para permitir la participación o presentación de propuestas de los proveedores en los eventos convocados. En la realidad y ante la imposibilidad física de confirmar la situación de todos los participantes en los diversos eventos concursales que se efectúan, las dependencias y entidades incorporan dentro del pliego de requisitos, el formato de una declaración bajo protesta de decir verdad de que no se encuentran en ninguno de los supuestos estipulados en el mencionado artículo. Por su parte la actual Secretaría de la Función Pública con cierta periodicidad reporta a las empresas que se encuentran inhabilitadas para ser susceptibles de contratación por diversos incumplimientos.
- Pagos.- En este Capítulo se dispone la sujeción de los pagos a las condiciones establecidas en las bases de licitación, sin embargo éste lapso no podrá exceder de los cuarenta y cinco días naturales a partir de la presentación de la factura respectiva o la entrega de los bienes o la prestación del servicio y el incumplimiento en la fecha respectiva implicará el pago de gastos financieros a cargo de la convocante a petición expresa del proveedor.
- Ampliaciones de contratos.- Con la condición de contar con presupuesto disponible, con razones fundadas y dentro de los doce meses posteriores a la firma del contrato inicial, las dependencias y entidades podrán incrementar la cantidad de los bienes hasta un 20% del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente, preservando el precio inicialmente estipulado. Igual porcentaje se aplicará por ampliación de vigencia a los contratos de arrendamientos o servicios.
- Penas Convencionales.- Las dependencias y entidades también tienen la obligación de establecer penas convencionales, mismas que se aplicarán en cuanto el proveedor respectivo incumpla con las condiciones contractuales establecidas, en el entendido que el monto máximo será el porcentaje establecido en la garantía.
- Rescisión Administrativa.- Es el procedimiento que obligatoriamente se deberá iniciar en cualquier momento en el cual el proveedor incurra en incumplimiento a sus obligaciones dispuestas en el contrato.

Titulo Quinto, De la Información y Verificación Capítulo Único

- Información relativa a los contratos materia de la LAASSP.- Se refiere a las atribuciones que tendrán las Secretarías de Función Pública y Economía para ordenar la forma y términos en que las dependencias y entidades tendrán la obligación de reportar los actos y contratos amparados por esta legislación. Así mismo reitera las facultades de la Secretaría de la Función Pública de verificar el apego a las disposiciones contenidas en la LAASSP. Por otra parte obliga a las dependencias y entidades a conservar en forma ordenada y sistemática la documentación generada en estas operaciones por un periodo de tres años, con excepción de la información contable que tendrá el lapso de acuerdo a las disposiciones particulares.

Titulo Sexto, De las Infracciones y Sanciones Capítulo Único

- Infracciones y Sanciones.- En este capítulo la LAASSP previene la aplicación de infracciones y sanciones a los proveedores y a los servidores públicos, detallando que para los proveedores se aplicarán multas, suspensiones, inhabilitaciones y para el caso de los servidores públicos será del ámbito de la legislación específica de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este capítulo se reconoce una vez más a la actual Secretaría de la Función Pública, como la dependencia del ejecutivo federal que tendrá la responsabilidad para la investigación y sustanciación de los procedimientos que se desarrollen, incluyendo la aplicación de las sanciones e infracciones respectivas.

Titulo Séptimo, De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación Capítulo Primero.- De las inconformidades

- Inconformidades.- Este concepto ya se había abordado con anterioridad y en este apartado la LAASSP regula los mecanismos y criterios que regirán la atención que sobre el particular se lleven a cabo por parte de las dependencias y entidades, así como la intervención que tendrá la Secretaría de la Función Pública en su desahogo. Se estima importante mencionar que las inconformidades adquieren una importancia total en el desarrollo de los procesos de contratación, puesto que aceptando el hecho de que se constituye como un recurso que permite a los licitantes controvertir las acciones desarrolladas por una convocante y más allá de la razón o no en los actos reclamados, en sí mismo la presentación del recurso implica un fracaso en el objeto principal de cualquier procedimiento encauzado a cristalizarse en un contrato, puesto que se detiene o difiere la satisfacción de la necesidad de un bien, servicio o arrendamiento, además de la implicación social que genera la falta de inversión del Gobierno Federal en la economía del País. Para dimensionar esta problemática, el

actual Secretario de la Función Pública Germán Martínez Cázares señaló "...En 2006, la Secretaria de la Función Pública atendió 91 inconformidades en relación con procesos de contratación del sector energético, con un monto económico implicado total de poco más de 11,000 millones de pesos. Por su parte, durante los dos primeros meses de 2007, se han presentado 11 inconformidades cuyo valor agregado supera los 1,150 millones de pesos. Así las cosas, los datos apuntan hacia una conclusión preocupante: la inversión pública no llega con oportunidad a la economía, en razón de que se sujeta a algún diferendo de orden legal."(83). Con la extracción anterior se puede comprobar lo señalado líneas arriba, sin embargo tampoco se reconoce por la mencionada Dependencia, que la legislación en materia de contrataciones gubernamentales además de que creció de una manera desmesurada como se ha presentado, lleva aparejada normatividad adicional cuyo resultado práctico es la poca eficiencia de las áreas contratantes ante el cúmulo de disposiciones normativas que regulan el proceso de contratación y en consecuencia de que el trámite de la contratación presente demasiados puntos vulnerables que son utilizados por los proveedores para tratar de justificar su falta de éxito en la consecución de los contratos.

Titulo Séptimo, De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación Capítulo Segundo.- Del Procedimiento de Conciliación

- Procedimiento de Conciliación.- En esta disposición se manifiesta la posibilidad de que los incumplimientos de los términos y condiciones pactados, en este caso por las dependencias y entidades, puedan ser subsanados a través de un mecanismo de entendimiento, que en primer lugar provenga de una queja que se presentara ante la Secretaría de la Función Pública interpuesta por el proveedor, seguidamente que tienda a que las diferencias e incumplimientos sean superadas y que en consecuencia se concluya con la ejecución total de las condiciones contractuales. Sí el caso se soluciona, se establecerá un convenio para que las partes signen por escrito los resultados de la conciliación; en caso contrario, las partes podrán optar por la vía legal que corresponda.

Artículos Transitorios

Artículos Transitorios.- Se dispuso de cinco artículos transitorios, el primero de ellos que establece que la LAASSP entrará en vigencia 60 días después de su publicación, es decir el día 4 de marzo del año 2000; asimismo se dispuso la abrogación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la continuidad en la vigencia de las disposiciones administrativas complementarias en lo que se opusieran al nuevo ordenamiento y la determinación que los procedimientos en trámite se resolvieran conforme a la legislación aplicable al momento de su inicio.

(83) Discurso pronunciado por el Secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares, en el marco de las 100 acciones para los primeros 100 días de Gobierno, en el Salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de los Pinos, México D.F., 13 de febrero de 2007.

CAPITULO CUARTO

CONSIDERACIONES SOBRE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO, EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

4.1 Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

4.2 Adecuación de la legislación mexicana en materia de compras gubernamentales a las disposiciones del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

4.3 Preponderancia del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por encima de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

4.4 Controversias entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

4.1 Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Para examinar la integración y estructura del Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Compras del Sector Público, se hará una presentación iniciando con el texto de cada Sección y Artículo seguido de un comentario; se precisa que salvo las excepciones que se marcarán, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación (84) el texto del capítulo aludido no ha tenido casi ninguna variación y sólo se han ido actualizando algunos de sus anexos.

(84) Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1993, México, D.F., páginas 42-83

Se hace necesario puntualizar que el capítulo X del TLC, se presenta dividido en 4 Secciones identificadas por literales. Asimismo destaca que este capítulo se encuentra acompañado por los siguientes 14 anexos: (extraídos del propio TLC):

Anexo	Denominación y descripción
1001.1 ^a -1	Entidades del Gobierno Federal. - Se detallan el nombre de las dependencias del Gobierno Central de México, Estados Unidos y Canadá sujetos de observancia del TLC.
1001.1 ^a -2	Empresas Gubernamentales. - En este rubro se identifican igualmente a las entidades del sector paraestatal igualmente de los 3 países firmantes.
1001.1 ^a -3	Entidades de los gobiernos estatales y provinciales. - Desde su nacimiento este anexo quedó sujeto a las disposiciones contenidas en el artículo 1024 relativo a negociaciones futuras para la aplicación del TLC en los gobiernos estatales o provinciales.
1001.1b-1	Bienes. - Se refiere a la lista pormenorizada de los bienes muebles que serán sujetos de aplicación del TLC.
1001.1b-2	Servicios. - Es la lista de servicios en general sin incluir los relacionados con las obras públicas, que serán sujetos de cumplimiento del TLC.
1001.1b-2-A	Lista Provisional de servicios de México. - Se refiere a los servicios que para el caso de México por temporalidad no tendrán la obligación de licitarse en términos del TLC.
1001.1b-2-B	Sistema común de Clasificación. - Se alude al sistema de uso de abreviaturas literales o numerales con las que se identificarán conceptos, bienes o servicios.
1001.1b-3-B	Servicios de Construcción. - Relación de los servicios vinculados a las obras públicas.
1001.1b-3-A	Sistema común de Clasificación de servicios de construcción. - Se alude al sistema de uso de abreviaturas literales o numerales con las que se identificarán conceptos o servicios exclusivamente en materia de obras públicas.
1001.1c	Indexación y conversión de valor de umbrales. - Documento relativo a la actualización semestral del monto mínimo estipulado a partir del cual se aplica el TLC, mismo que parte de la inflación oficial en los Estados Unidos.
1001.2 ^a	Mecanismos de transición para México. - En esta parte se disponen de las llamadas "Reservas" transitoria y permanente que para el caso de México, son mecanismos de protección de ciertos sectores industriales y de comunicación en los que no se aplicará el TLC.
1001.2b	Notas generales. - Descripción de rubros o sectores de carácter generalmente social en los cuales no aplicará el TLC, se presenta

	una lista por cada país.
1001.2c	Umbrales específicos por país.- Define los montos a partir de los cuales será aplicable el TLC pero solo para las operaciones que se realicen entre Canadá y Estados Unidos.
1010.1	Publicaciones.- Relativo a los diarios o periódicos en donde tendrán que publicarse las convocatorias de compras.

SECCIÓN A

Ámbito de aplicación y Trato Nacional

Artículo 1001. Ámbito de aplicación

1. El presente capítulo se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga con relación a las compras:
 - a. de una entidad de un gobierno federal señalada en el Anexo 1001.1a-1; una empresa gubernamental señalada en el Anexo 1001.1a-2; o una entidad de gobiernos estatales o provinciales señalada en el Anexo 1001.1a-3 de conformidad con el Artículo 1024;
 - b. de bienes, de conformidad con el Anexo 1001.1b-1; de servicios, de conformidad con el Anexo 1001.1b-2; o de servicios de construcción, de conformidad con el Anexo 1001.1b-3; y
 - c. cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguale o supere el valor de los siguientes umbrales, calculados y ajustados de conformidad con la tasa inflacionaria de Estados Unidos según lo dispuesto en el Anexo 1001.1c, para el caso de:
 - i. entidades del gobierno federal, de 50,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos, y 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción;
 - ii. empresas gubernamentales, de 250,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos, y 8 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción; y
 - iii. entidades de gobiernos estatales y provinciales, el valor de los umbrales aplicables, según lo dispuesto en el Anexo 1001.1a-3, de conformidad con el Artículo 1024.

Este artículo delimita la característica principal que obligará a la realización de eventos concursales bajo la cobertura del TLC, determinado dos escenarios: el primero de ellos que ubica a las dependencias de los gobiernos centrales en cuyo caso aplicarán los lineamiento del TLC, en el momento que cualquier pretendida contratación de adquisiciones rebase el equivalente en pesos mexicanos de

50,000 dólares americanos y para el caso de la obra pública a partir de la equivalencia por 6.5 millones de dólares. El segundo escenario se encuentra referido a las empresas gubernamentales y la diferencia básica es el incremento de los montos, que para el caso de las adquisiciones será de 250,000 dólares americanos y 8 millones de dólares para la contratación de obra pública. En este mismo artículo se dispone que los valores se actualicen semestralmente de acuerdo al índice inflacionario registrado en Estados Unidos.

2. El párrafo 1 estará sujeto a:
 - (a) las disposiciones transitorias estipuladas en el Anexo 1001.2a;
 - (b) las Notas Generales señaladas en el Anexo 1001.2b; y
 - (c) el Anexo 1001.2c, para las Partes ahí referidas.
3. Sujeto a lo dispuesto en el párrafo 4, cuando el contrato que una entidad vaya a adjudicar no esté sujeto a este capítulo, no podrán interpretarse sus disposiciones en el sentido de abarcar a los componentes de cualquier bien o servicio de dicho contrato.
4. Ninguna de las Partes preparará, elaborará ni estructurará un contrato de compra de tal manera que evada las obligaciones de este capítulo.
5. Compras incluye adquisiciones por métodos tales como compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra. Compras no incluye:
 - (a) acuerdos no contractuales ni forma alguna de asistencia gubernamental, incluso acuerdos de cooperación, transferencias, préstamos, infusiones de capital, garantías, incentivos fiscales y abasto gubernamental de bienes y servicios otorgados a personas o a gobiernos estatales, provinciales y regionales; y la adquisición de servicios de agencias o depósitos fiscales, los servicios de liquidación y administración para instituciones financieras reglamentadas, ni los servicios de venta y distribución de deuda pública.

La segunda parte de este artículo define las excepciones por las cuales no será aplicable la obligatoriedad de realizar eventos de conformidad con el TLC, principalmente por las razones de reservas transitorias o permanentes. El establecimiento de las reservas obedece, para el caso de México, por el reconocimiento de Canadá y de Estados Unidos de que el desarrollo de la

industria mexicana no podría competir en condiciones de igualdad respecto de sus competidores en dichos países; esta reserva transitoria fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar al cero por ciento a partir del año 2003; en lo tocante a los otros dos países, el establecimiento de reservas se realiza por justificaciones de carácter militar o estratégico.

Artículo 1002. Valoración de los contratos

1. Cada una de las Partes se asegurará de que, para determinar si un contrato está cubierto por este capítulo, sus entidades apliquen las disposiciones de los párrafos 2 al 7 para calcular el valor de dicho contrato.
2. El valor del contrato será el estimado al momento de la publicación de la convocatoria conforme con el Artículo 1010.
3. Al calcular el valor de un contrato, las entidades tomarán en cuenta todas las formas de remuneración, incluso primas, derechos, comisiones e intereses.
4. Además de lo dispuesto en el Artículo 1001(4), una entidad no podrá elegir un método de valoración ni fraccionar los requisitos de compra en contratos independientes, con la finalidad de evadir las obligaciones contenidas en este capítulo.
5. Cuando un requisito individual de compra tenga por resultado la adjudicación de más de un contrato o los contratos sean adjudicados en partes separadas, la base para la valoración será:
 - a. el valor real de los contratos recurrentes similares celebrados durante el ejercicio fiscal precedente o en los 12 meses anteriores, ajustado cuando sea posible en función de los cambios en cantidad y valor previstos para los 12 meses siguientes; o
 - b. el valor estimado de los contratos recurrentes concertados durante el ejercicio fiscal o en los 12 meses siguientes al contrato inicial.
6. Cuando se trate de contratos de arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra, o de contratos en los que no se especifique un precio total, la base para la valoración será:
 - a. en el caso de contratos suscritos por un plazo determinado, si éste es de 12 meses o menor, el cálculo se hará sobre la base del valor total del contrato durante su periodo de vigencia o, si es mayor a 12 meses, sobre la base del valor total con inclusión del valor residual estimado; o
 - b. en el caso de los contratos por plazo indeterminado, la base será el pago mensual estimado multiplicado por 48.

Si la entidad no tiene la certeza sobre si un contrato es por plazos determinados o indeterminados, calculará el valor del contrato empleando el método indicado en el inciso b.

7. Cuando las bases de licitación requieran cláusulas opcionales, la base para la valoración será el valor total de la compra máxima permitida, incluyendo todas las posibles compras optativas.

Por lo que respecta al presente artículo, se dispone la obligatoriedad para las partes firmantes de homologar el alcance y contenido de los contratos con una advertencia importante relativa a evitar el fraccionamiento de éstos para con ello evadir la obligación de quedar comprendidos dentro del ámbito de competencia del TLC; también se establecen directrices generales encauzadas a buscar que efectivamente se cumpla con las condiciones contractuales que permitan encuadrar las operaciones que se realicen en términos del TLC.

Artículo 1003. Trato nacional y no discriminación

1. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo, cada una de las Partes otorgará a los bienes de otra Parte, a los proveedores de dichos bienes y a los proveedores de servicios de otra Parte, un trato no menos favorable que el más favorable otorgado:
 - a. a sus propios bienes y proveedores; y
 - b. a los bienes y proveedores de otra Parte.
2. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo, ninguna de las Partes podrá:
 - a. dar a un proveedor establecido localmente un trato menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de afiliación o de propiedad extranjeras; o
 - b. discriminar contra un proveedor establecido localmente en razón de que los bienes o servicios ofrecidos por ese proveedor para una compra particular, sean bienes o servicios de otra Parte.
3. El párrafo 1 no se aplicará a las medidas relativas a aranceles aduaneros u otros cargos de cualquier tipo impuestos sobre o en conexión con la importación, al método de cobro de tales derechos y cargos, ni a otras reglamentaciones de importación, incluidas restricciones y formalidades.

En este artículo se dispone una de las partes más significativas de la firma del TLC, puesto que en el mismo se obliga a las partes firmantes para que en todas las operaciones que queden bajo la cobertura del TLC la forma y términos

mediante las cuales se realice la evaluación, requisitos y demás elementos que se solicitarán a los participantes en los eventos que se convoquen no tendrán un trato discriminatorio, diferente o en condiciones preferenciales entre un licitante nacional o extranjero, toda vez que se asume que un participante o incluso un bien, al estar comprendido en la zona económica de América del Norte, precisamente por la firma del TLC, adquiere los derechos del país de origen de la convocante.

Artículo 1004. Reglas de origen

Para efectos de las compras del sector público cubiertas por este capítulo, ninguna de las Partes aplicará reglas de origen a bienes importados de cualquier otra Parte distintas o incompatibles con las reglas de origen que la Parte aplica a las operaciones comerciales normales, las cuales podrán ser las Reglas de Mercado establecidas en el Anexo 311 si éstas se convierten en las reglas de origen aplicadas por esa Parte en las operaciones normales de su comercio.

Las Reglas de Origen "...Constituyen un conjunto de disposiciones específicas que determina dónde se ha producido un bien" (85), dicho en otras palabras, las reglas de origen se refieren a la serie de lineamientos jurídicos, tecnológicos y normativos que se disponen en un país, para efectos de determinar que un bien o servicio se puede considerar como nacional o de importación a partir del análisis derivado precisamente de ese conjunto de características. En este apartado, las partes firmantes se obligan para que las reglas de origen a que someterán los bienes o servicios de la otra parte no sean diferentes a las que de manera normal se apliquen en sus relaciones comerciales comunes y que en tal sentido se privilegie la firma del acuerdo comercial en la sección de compras gubernamentales con un trato distintivo hacia otras operaciones comerciales con otros socios que no estén cubiertos por el TLC.

(85) Witker Jorge, "Las Reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo" Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2005, página 2.

Por otra parte la referencia que se hace en este artículo respecto de las Reglas de Mercado, se hace alusión al bien producido en un territorio determinado (86), lo cual implica el reconocimiento que el crecimiento a nivel mundial de las interdependencias tecnológicas y económicas hacen muy difícil identificar que la propiedad intelectual tenga una relación definitiva entre dicha propiedad y el lugar geográfico en donde éste se produce y que de inicio el TLC busca proteger y salvaguardar preservando, en ese sentido, el espacio geográfica de América del Norte para dicho reconocimiento.

Artículo 1005. Denegación de beneficios

1. Una Parte podrá denegar los beneficios derivados de este capítulo a un prestador de servicios de otra Parte, previa notificación y realización de consultas, de conformidad con los Artículos 1803 "Notificación y suministro de información" y 2006 "Consultas", cuando la Parte determine que el servicio está siendo prestado por una empresa que no realiza actividades de negocios importantes en territorio de cualquiera de las Partes y es propiedad o está bajo el control de personas de un país que no es Parte.
2. Una Parte podrá denegar los beneficios de este capítulo a una empresa de otra Parte si la misma es propiedad o está bajo el control de nacionales de cualquier país que no sea Parte y:
 - a. se cumple con la circunstancia señalada en el Artículo 1113(1)(a), "Denegación de beneficios"; o
 - b. la Parte que niega los beneficios adopta o mantiene, respecto al país que no es Parte, medidas que prohíban transacciones con la empresa, o que serían violadas o eludidas si los beneficios de este capítulo se concedieran a dicha empresa.

Con este artículo se busca evitar prácticas no leales de comercio, toda vez que prohíbe que los productores que no se encuentren en el territorio de alguna de las partes, mediante engaños se ostenten como pertenecientes a ella sin serlo, lo cual eventualmente implicaría que la otra parte no tuviera la obligación de otorgar los derechos y en consecuencia no otorgar dichos beneficios.

(86) Ibidem, página 4.

Artículo 1006. Prohibición de condiciones compensatorias especiales

Cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades no tomen en cuenta, soliciten ni impongan condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de contratos. Para efectos de este artículo, son condiciones compensatorias especiales las condiciones que una entidad imponga o tome en cuenta previamente o durante el procedimiento de compra para fomentar el desarrollo local o mejorar las cuentas de la balanza de pagos, por medio de requisitos de contenido local, concesión de licencias para el uso de tecnología, inversiones, comercio compensatorio o requisitos análogos.

Nuevamente este capítulo X del TLC se blindará para que en la celebración de los procedimientos de contratación no se aduzca dentro de las bases de licitación el señalamiento de diversas prácticas que ulteriormente no tengan otra intención que buscar favorecer a un proveedor del país convocante y que en todo caso se preserve la igualdad de condiciones de participación.

Artículo 1007. Especificaciones técnicas

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades no elaboren, adopten ni apliquen ninguna especificación técnica que tenga como propósito o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio.
2. Cada una de las Partes se asegurará de que, cuando proceda, cualquier especificación técnica que estipulen sus entidades:
 - a. se defina en términos de criterios de funcionamiento en lugar de características de diseño o descriptivas; y
 - b. se base en normas internacionales, reglamentaciones técnicas nacionales, normas nacionales reconocidas, o códigos de construcción.
3. Cada una de las Partes se asegurará de que las especificaciones técnicas que estipulen sus entidades no exijan ni hagan referencia a una determinada marca o nombre comercial, patente, diseño o tipo, origen específico o productor o proveedor, a menos de que no haya otra manera suficientemente precisa o comprensible de describir los requisitos de la compra y siempre que, en tales casos, se incluyan en las bases de licitación palabras como "o equivalente" .
4. Cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades no soliciten ni acepten, en forma tal que tenga por efecto impedir la competencia, asesoramiento que pudiera utilizarse para preparar o para adoptar cualquier especificación técnica respecto de una compra determinada, proveniente de una persona que pueda tener interés comercial en esa compra.

A fuerza de ser reiterativo, en este otro artículo se establece la obligación de las

partes firmantes para que sus entidades (entendidas como se mencionaron en el comentario para el artículo 1001 dependencias y entidades) no dispongan de condiciones que impidan la libre competencia o que condicionen el cumplimiento de una operación a la atención de especificaciones técnicas que finalmente produzcan el efecto de que sólo un proveedor pueda atender un requerimiento. Dicho en otras palabras se obliga a las partes firmantes a tomar las precauciones necesarias para que no se presente el fenómeno del direccionamiento de la solicitud. No obstante, como más adelante se verá, estas declaraciones se contradicen con los supuestos a las excepciones de licitaciones públicas en el artículo 1016 del propio capítulo X y también con los supuestos que se señalaron para el caso del artículo 41, específicamente fracciones I y VIII, de la LAASSP.

Como se ha podido observar en la descripción de los siete artículos que comprenden esta Sección A del capítulo X del TLC, sus disposiciones y supuestos tienden a buscar que las partes firmantes realicen una apertura total en la celebración de sus contrataciones entre ellas y que se abatan, condiciones restrictivas y proteccionistas que pretendan favorecer a los proveedores nacionales, obligándose, en ese sentido, a vigilar precisamente por acciones que permitan que la competencia que se pueda dar entre sus productores o prestadores de servicios sea equitativa y que incluso en un momento dado la condición de la seguridad del trato nacional sea extensivo para los participantes de las otras partes y que no se pueda argüir situaciones que tengan como finalidad entorpecer sobre todo la libre participación. Se estima que este capítulo, en materia de compras gubernamentales, refleja en buena medida, el espíritu del TLC

sobre la apertura irrestricta del mercado mexicano, ya que si bien es cierto se establecen reservas para la protección de la industria mexicana, éstas fueron realmente temporales y acotadas y objetivamente aparecen como una especie de paliativo, más que un esquema reflexivo y programado que permitiera dosificar la aplicación de los postulados del TLC gradualmente en la realización de las compras gubernamentales.

SECCION B **Procedimientos de licitación**

Artículo 1008. Procedimientos de licitación

1. Cada una de las Partes se asegurará de que los procedimientos de licitación de sus entidades:
 - a. se apliquen de manera no discriminatoria; y
 - b. sean congruentes con este artículo y con los Artículos 1009 a 1016.
2. En este sentido, cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades:
 - a. no proporcionen a proveedor alguno, información sobre una compra determinada de forma tal que tenga por efecto impedir la competencia; y
 - b. proporcionen a todos los proveedores igual acceso a la información respecto a una compra durante el periodo previo a la expedición de cualquier convocatoria o bases de licitación.

Como se ha podido observar, a lo largo de este capítulo son constantes y reiterados los pronunciamientos para que las partes firmantes eviten el establecimiento de acciones proteccionistas que inhiban la libre participación de proveedores y contratistas y que en la celebración de los procesos concursales se establezcan condiciones de equidad entre los participantes; en tal sentido no resulta extraño que precisamente al inicio de la Sección que está encauzada a regular la celebración de estos eventos, las dos partes que integran el artículo 1008 dispongan de instrucciones específicas que alientan la libre participación y

tiendan a la equidad entre ellos.

Artículo 1009. Calificación de proveedores

1. Además del Artículo 1003, en la calificación de proveedores durante el procedimiento de licitación, ninguna entidad de una Parte podrá discriminar entre proveedores de las otras Partes ni entre proveedores nacionales y proveedores de las otras Partes.
2. Los procedimientos de calificación que siga una entidad serán congruentes con lo siguiente:
 - a. las condiciones para la participación de proveedores en los procedimientos de licitación se publicarán con antelación suficiente, con el fin de que los proveedores cuenten con tiempo apropiado para iniciar y, en la medida que sea compatible con la operación eficiente del proceso de compra, terminar los procedimientos de calificación;
 - b. las condiciones para que los proveedores participen en los procedimientos de licitación, inclusive las garantías financieras, las calificaciones técnicas y la información necesaria para acreditar la capacidad financiera, comercial y técnica de los proveedores, así como la verificación de que el proveedor satisface dichas condiciones, se limitarán a las indispensables para asegurar el cumplimiento del contrato de que se trate;
 - c. la capacidad financiera, comercial y técnica de un proveedor se determinará sobre la base de su actividad global, incluyendo tanto su actividad ejercida en territorio de la Parte del proveedor, como su actividad en territorio de la Parte de la entidad compradora, si la tiene;
 - d. una entidad no podrá utilizar el proceso de calificación inclusive el tiempo que éste requiera, con objeto de excluir a proveedores de otra Parte de una lista de proveedores o de no considerarlos para una compra determinada;
 - e. una entidad reconocerá como proveedores calificados a aquellos proveedores de otra Parte que reúnan las condiciones requeridas para participar en una compra determinada;
 - f. una entidad considerará para una compra determinada a aquellos proveedores de otra Parte que soliciten participar en la compra y que aún no hayan sido calificados, siempre que se disponga de tiempo suficiente para concluir el procedimiento de calificación;
 - g. una entidad que mantenga una lista permanente de proveedores calificados se asegurará de que los proveedores puedan solicitar su calificación en todo momento, de que todos los proveedores calificados que así lo soliciten sean incluidos en ella en un plazo razonablemente breve, y de que todos los proveedores incluidos en la lista sean notificados de la cancelación de la lista o de su eliminación de la misma;
 - h. cuando, después de la publicación de la convocatoria de conformidad con el Artículo 1010, un proveedor que aún no haya sido calificado solicite participar en una compra determinada, la entidad iniciará sin demora el procedimiento de calificación;

- i. una entidad comunicará a todo proveedor que haya solicitado su calificación, la decisión sobre si ha sido calificado; y
 - j. cuando una entidad rechace una solicitud de calificación, o deje de reconocer la calificación de un proveedor, a solicitud del mismo la entidad proporcionará sin demora información pertinente sobre las razones de su proceder.
3. Cada una de las Partes deberá:
- a. asegurarse de que cada una de sus entidades utilice un procedimiento único de calificación; cuando la entidad establezca la necesidad de recurrir a un procedimiento diferente, y, a solicitud de otra Parte, esté preparada para demostrar dicha necesidad, podrá emplear procedimientos adicionales de calificación; y
 - b. procurar reducir al mínimo las diferencias entre los procedimientos de calificación de sus entidades.
4. Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 impedirá a una entidad excluir a un proveedor por motivos tales como quiebra o declaraciones falsas.

En este artículo se hace mayor énfasis en el trato equitativo que las partes tendrán que dar en términos generales hacia los eventuales participantes en los eventos convocados. Es de hacer notar en los supuestos contemplados en el presente artículo, dos situaciones que se estima necesario examinar: en primer lugar se hace una descripción acerca de las condiciones que se podrán requerir a los participantes, promoviendo, una vez más, la libre participación y evitar la inserción de requisitos que provoquen la falta de interés de los proveedores; posteriormente se establece un mecanismo de “calificación de proveedores”, que curiosamente en la LAASSP no se previene, y parte de una integración de un catálogo o listado, mismo que habrá de actualizarse conforme se reciban solicitudes para su inclusión. Se llama la atención sobre este aspecto puesto que como se expuso en el capítulo anterior, con las reformas realizadas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1991,

sin que haya existido una explicación o exposición de motivos, desapareció el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, el cual justamente tendía al cumplimiento de las características y requisitos que ahora se estipulan en este artículo del capítulo X del TLC y que en ningún sentido se retoma en la LAASSP. Con lo anterior se quiera dejar sentado, que la publicación de la LAASSP en su afán de acogerse o encauzarse hacia las disposiciones del TLC no realizó un estudio que permitiera efectivamente evaluar la evolución del régimen de las contrataciones gubernamentales en México y entonces ubicar a la nueva legislación en el contexto del propio Tratado, implicando por ello que existan situaciones que se contradicen o no se contemplan entre un instrumento y otro, lo que ocasiona, finalmente, la incertidumbre y el desamparo legal hacia las áreas contratantes, ya que sí se considera, también, el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el capítulo segundo de esta presentación, el contenido y alcance del capítulo X de TLC tendrá preeminencia sobre la LAASSP, podrá dimensionarse el impacto que sobre la operación de las áreas mencionadas acarrea la relación capítulo X del TLC con la LAASSP.

Artículo 1010. Invitación a participar

1. Salvo lo previsto en el Artículo 1016, una entidad publicará una invitación a participar en todas las compras, de conformidad con los párrafos 2, 3 y 5, en la publicación correspondiente señalada en el Anexo 1010.1.
2. La invitación a participar adoptará la forma de una convocatoria, que contendrá la siguiente información:
 - a. una descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios que vayan a adquirirse, incluida cualquier opción de compra futura y, de ser posible,
 - i. una estimación de cuándo puedan ejercerse tales opciones; y
 - ii. en el caso de los contratos recurrentes, una estimación de cuándo puedan emitirse las convocatorias subsecuentes;

- b. una indicación de si la licitación es abierta o selectiva, y si ésta podrá dar lugar a negociación;
 - c. cualquier fecha para iniciar o concluir la entrega de los bienes o servicios que serán comprados;
 - d. la dirección a la que debe remitirse la solicitud para ser invitado a la licitación o para calificar en la lista de proveedores, la fecha límite para la recepción de la solicitud, y el idioma o idiomas en que pueda presentarse;
 - e. la dirección a la que deberán remitirse las ofertas, la fecha límite para su recepción y el idioma o idiomas en que puedan presentarse;
 - f. la dirección de la entidad que adjudicará el contrato y que proporcionará cualquier información necesaria para obtener especificaciones y otros documentos;
 - g. una declaración de cualquier condición de carácter económico o técnico, y de cualquier garantía financiera, información y documentos requeridos de los proveedores;
 - h. el importe y la forma de pago de cualquier cantidad que haya de pagarse por las bases de la licitación; y
 - i. la indicación de si la entidad convoca a la presentación de ofertas para la compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra.
3. No obstante el párrafo 2, una entidad señalada en el Anexo 1001.1a-2 o en el Anexo 1001.1a-3 podrá utilizar como invitación a participar una convocatoria de compra programada, que contendrá la información del párrafo 2 en la medida en que esté disponible para la entidad, pero que incluirá, como mínimo, la siguiente información:
- a. una descripción del objeto de la compra;
 - b. los plazos señalados para la recepción de ofertas o solicitudes para ser invitado a licitar;
 - c. la dirección a la que se podrá solicitar documentación relacionada con la compra;
 - d. una indicación de que los proveedores interesados deberán manifestar a la entidad su interés en la compra; y
 - e. la identificación de un punto de enlace en la entidad donde se podrá obtener información adicional.
4. Una entidad que emplee como invitación a participar una convocatoria de compra programada invitará subsecuentemente a los proveedores que hayan manifestado interés en la compra a confirmar su interés, con base en la información proporcionada por la entidad que incluirá, por lo menos, la información estipulada en el párrafo 2.
5. No obstante el párrafo 2, una entidad señalada en el Anexo 1001.1a-2 o en el Anexo 1001.1a-3 podrá utilizar como invitación a participar una convocatoria relativa al sistema de calificación. Una entidad que utilice dicha convocatoria ofrecerá oportunamente, de conformidad con las consideraciones a que se refiere el Artículo 1015(8), información que permita a todos los proveedores que hayan

manifestado un interés en participar en la compra disponer de una oportunidad real para evaluar su interés. La información incluirá normalmente la requerida para la convocatoria a la que se refiere el párrafo 2. La información proporcionada a un proveedor interesado se facilitará sin discriminación a todos los demás interesados.

6. En el caso de los procedimientos de licitación selectiva, una entidad que mantenga una lista permanente de proveedores calificados insertará anualmente, en la publicación apropiada a la que hace referencia el Anexo 1010.1, un aviso que contenga la siguiente información:
 - a. una enumeración de todas las listas vigentes, incluidos sus encabezados, con relación a los bienes o servicios o categorías de bienes o servicios cuya compra se realice mediante las listas;
 - b. las condiciones que deban reunir los proveedores para ser incluidos en las listas y los métodos conforme a los cuales la entidad en cuestión verificará cada una de esas condiciones; y
 - c. el periodo de validez de las listas y las formalidades para su renovación.
7. Cuando, después de la publicación de una invitación a participar, pero antes de la expiración del plazo fijado para la apertura o recepción de ofertas según se manifieste en las convocatorias o en las bases de la licitación, la entidad considere necesario efectuar modificaciones o reexpedir la convocatoria o las bases de licitación, la entidad deberá asegurarse de que se dé a la convocatoria o a las bases de licitación nuevas o modificadas la misma difusión que se haya dado a la documentación original. Cualquier información importante proporcionada a un proveedor sobre determinada compra, se facilitará simultáneamente a los demás proveedores interesados, con antelación suficiente para permitir a todos los interesados el tiempo apropiado para examinar la información y para responder.
8. Una entidad deberá señalar en las convocatorias a que se refiere este artículo que la compra está cubierta por el presente capítulo.

El artículo 1010 describe las características y requisitos mínimos que deberán contener las convocatorias para la promoción de las licitaciones; es de señalarse que mucho de su contenido y motivaciones se encuentran incluidas en las doce fracciones que al respecto regula la LAASSP en su artículo 29. No obstante en su texto, contempla ciertas variantes que tampoco se identifican en la LAASSP, como lo son la calificación de licitaciones abiertas o selectivas, y ello parte, como se explicó en el artículo anterior, porque simplemente no se puede llevar a cabo un evento selectivo, dado que las instituciones mexicanas no tienen la obligación de

contar con un padrón, registro o catálogo que posibilite una selección previa de aspirantes; en este mismo sentido también se enuncia en este artículo que para lograr una mayor participación se podrán llevar a cabo acciones previas que permitan la calificación de proveedores en términos de lo que se describió en el artículo 1009 “Calificación de proveedores” previsión que como se ha visto no resulta aplicable bajo el contexto de la LAASSP.

Artículo 1011. Procedimientos de licitación selectiva

1. A fin de garantizar una óptima competencia efectiva entre los proveedores de las Partes en los procedimientos de licitación selectiva, una entidad invitará, para cada compra, al mayor número de proveedores nacionales y de proveedores de las otras Partes que sea compatible con el funcionamiento eficiente del sistema de compras.
2. Sujeto al párrafo 3, una entidad que mantenga una lista permanente de proveedores calificados podrá seleccionar entre los proveedores incluidos en la lista, a los que serán invitados a licitar en una compra determinada. En el proceso de selección, la entidad dará oportunidades equitativas a los proveedores incluidos en la lista.
3. De conformidad con el Artículo 1009(2) (f), una entidad permitirá a un proveedor que solicite participar en una compra determinada presentar una oferta y la tomará en cuenta. El número de proveedores adicionales autorizados a participar sólo estará limitado por razones del funcionamiento eficiente del sistema de compras.
4. Cuando no convoque o no admita en la licitación a un proveedor, a solicitud de éste, una entidad le proporcionará sin demora información pertinente sobre las razones de su proceder.

Como ya se mencionó, este procedimiento no se encuentra contemplado en la LAASSP, ya que en la formulación de esta legislación no se contempla un proceso que comprenda los elementos y particularidades del que se describe en este artículo, en consecuencia se puede afirmar que en el caso de la legislación mexicana se encuentra omisa respecto del cumplimiento de este articulado; sin embargo es notorio, que en el capítulo X del TLC más allá de que se pueda discrepar de su efectividad y aplicación o incluso su contradicción, en todo

momento continúa buscando la igualdad de los participantes y la promoción que redunde en una mayor cantidad de proveedores en los eventos convocados.

Artículo 1012. Plazos para la licitación y la entrega

1. Una entidad deberá:
 - a. al fijar un plazo, proporcionar a los proveedores de otra Parte tiempo suficiente para preparar y presentar ofertas antes del cierre de la licitación;
 - b. al establecer un plazo, de acuerdo con sus propias necesidades razonables, tomar en cuenta factores tales como la complejidad de la compra, el grado previsto de subcontratación y el tiempo que normalmente se requiera para transmitir las ofertas por correo tanto desde lugares en el extranjero como dentro del territorio nacional; y
 - c. al establecer la fecha límite para la recepción de ofertas o de solicitudes para ser invitado a licitar, considerar debidamente las demoras de publicación.
2. Sujeto al párrafo 3, una entidad dispondrá que:
 - a. en los procedimientos de licitación abierta, el plazo para la recepción de una oferta no sea inferior a 40 días contados a partir de la fecha de publicación de una convocatoria, de conformidad con el Artículo 1010;
 - b. en los procedimientos de licitación selectiva que no impliquen la utilización de una lista permanente de proveedores calificados, el plazo para la presentación de una solicitud para ser invitado a licitar no sea inferior a 25 días a partir de la fecha de publicación de una convocatoria, de conformidad con el Artículo 1010, y el plazo para la recepción de ofertas no sea inferior a 40 días a partir de la fecha de emisión de una invitación a licitar; y
 - c. en los procedimientos de licitación selectiva que impliquen la utilización de una lista permanente de proveedores calificados, el plazo para la recepción de ofertas no sea inferior a 40 días contados a partir de la fecha de la primera invitación a licitar, pero cuando esta última fecha no coincida con la de publicación de una convocatoria a la que se refiere el Artículo 1010, no deberán transcurrir menos de 40 días entre ambas fechas.
3. Una entidad podrá reducir los plazos previstos en el párrafo 2 de acuerdo con lo siguiente:
 - a. cuando se haya publicado la convocatoria a que se refiere el Artículo 1010 (3) o (5) dentro de un periodo no menor a 40 días y no mayor a 12 meses, el plazo de 40 días para la recepción de ofertas podrá reducirse a no menos de 24 días;
 - b. cuando se trate de una segunda publicación o de una publicación subsecuente relativa a contratos recurrentes, conforme al Artículo 1010(2)(a), el plazo de 40 días para la recepción de las ofertas podrá reducirse a no menos de 24 días;

- c. cuando, por razones de urgencia que justifique debidamente la entidad, no puedan observarse los plazos fijados, éstos podrán reducirse pero en ningún caso serán inferiores a diez días, contados a partir de la fecha de publicación de una convocatoria de conformidad con el Artículo 1010; o
 - d. cuando una de las entidades señaladas en el Anexo 1001.1a-2 o en el Anexo 1001.1a-3 utilice como invitación a participar una convocatoria a la que se refiere el Artículo 1010(5) la entidad y todos los proveedores seleccionados podrán fijar, de común acuerdo, los plazos; no obstante, a falta de acuerdo, la entidad podrá fijar plazos suficientemente amplios para permitir la debida presentación de ofertas, que en ningún caso serán inferiores a diez días.
4. Al establecer la fecha de entrega de los bienes o servicios, y conforme a sus necesidades razonables, una entidad tendrá en cuenta factores tales como la complejidad de la compra, el grado previsto de subcontratación, y el tiempo que con criterio realista se estime necesario para la producción, el despacho y el transporte de los bienes desde los diferentes lugares de suministro.

En este apartado se establecen los tiempos que tendrán que observarse entre la convocatoria y el acto de apertura de ofertas; evidentemente los tiempos que se establecen son más amplios que los contemplados en las LAASSP en su artículo 32, sin embargo se debe dejar en claro que cuando la operación de la que se trate por su monto deba realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el TLC, resultarán aplicables los plazos, términos y formas que se detallan en este artículo.

Artículo 1013. Bases de licitación

1. Cuando las entidades proporcionen bases de licitación a los proveedores, la documentación contendrá toda la información necesaria que les permita presentar debidamente sus ofertas, incluida la información que deba publicarse en la convocatoria a que se refiere el Artículo 1010(2), salvo la información requerida conforme al Artículo 1010(2)(h). La documentación también deberá incluir:
 - a. la dirección de la entidad a que deban enviarse las ofertas;
 - b. la dirección a donde deban remitirse las solicitudes de información suplementaria;
 - c. el idioma o idiomas en que puedan presentarse las ofertas y la documentación correspondiente;
 - d. la fecha y hora del cierre de la recepción de ofertas y el plazo durante el cual éstas deberían permanecer vigentes para aceptación;
 - e. las personas autorizadas a asistir a la apertura de las ofertas y la fecha, hora y lugar de dicha apertura;

- f. una declaración de cualquier condición de carácter económico o técnico, y de cualquier garantía financiera, información y documentos requeridos de los proveedores;
 - g. una descripción completa de los bienes o servicios que vayan a ser comprados y cualquier otro requisito, incluidos especificaciones técnicas, certificados de conformidad y planos, diseños e instrucciones que sean necesarios;
 - h. los criterios en los que se fundamentará la adjudicación del contrato, incluyendo cualquier factor, diferente del precio, que se considerará en la evaluación de las ofertas y los elementos del costo que se tomarán en cuenta al evaluar los precios de las mismas, tales como los gastos de transporte, seguro e inspección y, en el caso de bienes o servicios de las otras Partes, los derechos de aduana y demás cargos a la importación, los impuestos y la moneda de pago;
 - i. los términos de pago; y
 - j. cualesquiera otras estipulaciones o condiciones.
2. Una entidad deberá:
- a. proporcionar las bases de licitación a solicitud de un proveedor que participe en los procedimientos de licitación abierta o solicite participar en los procedimientos de licitación selectiva, y responder sin demora a toda solicitud razonable de aclaración de las mismas; y
 - b. responder sin demora a cualquier solicitud razonable de información pertinente formulada por un proveedor que participe en la licitación, a condición de que tal información no dé a ese proveedor una ventaja respecto de sus competidores en el procedimiento para la adjudicación del contrato.

Como se puede advertir en los conceptos de convocatoria y plazos de licitación, como ahora en el que nos ocupa relativo a las bases de licitación existe coincidencia entre los supuestos y alcances en las disposiciones del TLC respecto de lo previsto en la LAASSP; bajo esta tesitura en este artículo, cuyo correlativo en la LAASSP es el 31 con su 26 fracciones, describe el contenido mínimo de información que deberán contener las bases de licitación de los eventos sancionados por los procedimientos dispuestos en el capítulo X del TLC.

Artículo 1014. Disciplinas de negociación

1. Una entidad podrá celebrar negociaciones sólo:

- a. en el contexto de una compra para la cual la entidad, en la convocatoria publicada de conformidad con el Artículo 1010, haya manifestado su intención de negociar; o
 - b. cuando de la evaluación de las ofertas, la entidad considere que ninguna es claramente la más ventajosa según los criterios concretos de evaluación enunciados en las convocatorias o en las bases de licitación.
2. Una entidad utilizará el mecanismo de negociación fundamentalmente para identificar los aspectos ventajosos y desventajosos de las ofertas.
 3. Una entidad otorgará trato confidencial a todas las ofertas. En especial, ninguna entidad facilitará información a ninguna persona que permita que determinados proveedores adapten sus ofertas al nivel de otro proveedor.
 4. Ninguna entidad discriminará entre proveedores durante las negociaciones. En particular, una entidad:
 - a. llevará a cabo la eliminación de proveedores de conformidad con los criterios establecidos en las convocatorias y las bases de licitación;
 - b. proporcionará por escrito todas las modificaciones a los criterios o requisitos técnicos a todos los proveedores que no hayan sido eliminados de las negociaciones;
 - c. permitirá a los proveedores que no hayan sido eliminados de las negociaciones presentar ofertas nuevas o modificadas con fundamento en los criterios o requisitos modificados; y
 - d. al concluir las negociaciones, permitirá a todos los proveedores que no hayan sido eliminados de éstas presentar ofertas definitivas en una misma fecha límite.

Sin lugar a dudas las previsiones contenidas en este artículo contienen mucho de la filosofía y del pensamiento contrastante entre el capítulo X del TLC respecto de la LAASSP, puesto que al abordar el tema a este apartado se debe tener el cuidado necesario y no caer en la literalidad del texto, tal y como se encuentra redactado, puesto que el término “negociación” pudiera tener diversas implicaciones que no necesariamente tienen una connotación de algún ejercicio ilegal u oculto, por lo tanto se examinará por lo menos dos acepciones; la primera de ellas relativa a la evaluación de las propuestas bajo el rasero de las condiciones establecidas en las bases de licitación y que en ese sentido no tendrían ningún enfrentamiento con la LAASSP, en tal sentido la expresión

“negociación” tendría el significado de comparar, dentro del contexto de la evaluación técnica-económica, las propuestas admitidas y concluir con aquella que ofrezca las mejores condiciones disponibles dentro de los oferentes; sin embargo por lo que hace a la segunda, que da la impresión de entresacar entre propuestas admitidas y las eliminadas, opciones adicionales que aunque se dispone que las negociaciones sean en condiciones de igualdad de los participantes, prevalece, en nuestra opinión, un espacio de discrecionalidad que vulnera las condiciones inicialmente establecidas en las bases de licitación, mismas que para la aplicación de la LAASSP, previene tiempos, formas y circunstancias que dejan perfectamente acotado cualquier cambio o modificación a las reglas del juego que regirán el proceso licitatorio.

Artículo 1015. Presentación, recepción y apertura de ofertas y adjudicación de contratos

1. La entidad utilizará procedimientos para la presentación, recepción y apertura de las ofertas y la adjudicación de los contratos que sean congruentes con lo siguiente:
 - a. normalmente, las ofertas se presentarán por escrito, ya sea directamente o por correo;
 - b. cuando se admitan ofertas transmitidas por télex, telegrama, telefacsímil u otros medios de transmisión electrónica, la oferta presentada deberá incluir toda la información necesaria para su evaluación, en particular el precio definitivo propuesto por el proveedor y una declaración de que el proveedor acepta todas las cláusulas y condiciones de la convocatoria;
 - c. las ofertas presentadas por télex, telegrama, telefacsímil u otros medios de transmisión electrónica, deberán confirmarse sin demora por carta o mediante copia firmada del télex, telegrama, telefacsímil o mensaje electrónico;
 - d. el contenido del télex, telegrama, telefacsímil o mensaje electrónico prevalecerá en caso de que hubiere diferencia o contradicción entre éste y cualquier otra documentación recibida después de que el plazo para la recepción de ofertas haya vencido;
 - e. no se permitirá presentar ofertas por vía telefónica;
 - f. las solicitudes para participar en una licitación selectiva podrán presentarse por télex, telegrama, telefacsímil y, cuando se permita, por otros medios de transmisión electrónica; y

- g. las oportunidades de corregir errores involuntarios de forma, que se otorguen a los proveedores durante el periodo comprendido entre la apertura de las ofertas y la adjudicación del contrato, no podrán ser utilizadas de forma tal que discriminen entre proveedores.

Para efectos de este párrafo, los "medios de transmisión electrónica" comprenden los medios a través de los cuales el receptor puede producir una copia impresa de la oferta en el lugar de destino de la transmisión.

2. Ninguna entidad sancionará al proveedor cuya oferta se reciba en la oficina designada en las bases de la licitación después del vencimiento del plazo fijado, cuando el retraso se deba solamente a un descuido de la entidad. La entidad también podrá admitir ofertas recibidas una vez vencido el plazo para la recepción de ofertas en circunstancias excepcionales, si así lo autorizan los procedimientos de la entidad.
3. Todas las ofertas solicitadas por una entidad en los procedimientos de licitación abierta o selectiva deberán recibirse y abrirse con arreglo a los procedimientos y en las condiciones que garanticen la regularidad de la apertura de las ofertas. La entidad conservará la información correspondiente a la apertura de las ofertas. La información deberá permanecer a disposición de las autoridades competentes de la Parte para ser utilizada, de requerirse, de conformidad con el Artículo 1017, Artículo 1019 o el Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".
4. Una entidad adjudicará los contratos de acuerdo con lo siguiente:
 - a. para que una oferta pueda ser considerada para la adjudicación, tendrá que cumplir, en el momento de la apertura, con los requisitos esenciales estipulados en la convocatoria o en las bases de la licitación y proceder de los proveedores que cumplan con las condiciones de participación;
 - b. si la entidad recibe una oferta anormalmente inferior en precio a las otras presentadas, la entidad podrá averiguar con el proveedor para asegurarse de que éste satisface las condiciones de participación y es o será capaz de cumplir los términos del contrato;
 - c. a menos que por motivos de interés público decida no adjudicar el contrato, la entidad lo adjudicará al proveedor al que haya considerado plenamente capaz de ejecutar el contrato y cuya oferta sea la de precio más bajo o la más ventajosa de acuerdo con los criterios específicos de evaluación establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación;
 - d. las adjudicaciones se harán de conformidad con los criterios y los requisitos esenciales establecidos en las bases de licitación; y
 - e. no se utilizarán las cláusulas relativas a opciones con objeto de eludir este capítulo.
5. Ninguna entidad de una Parte podrá condicionar la adjudicación de un contrato a que a un proveedor se le hayan asignado previamente uno o más contratos por una entidad de esa Parte, o a la experiencia previa de trabajo del proveedor en territorio de esa Parte.
6. Una entidad deberá:

- a. a solicitud expresa, informar sin demora a los proveedores participantes de las decisiones sobre los contratos adjudicados y, de solicitarlo aquéllos, hacerlo por escrito; y
 - b. a solicitud expresa de un proveedor cuya oferta no haya sido elegida, facilitar la información pertinente a ese proveedor acerca de las razones por las cuales su oferta no fue elegida, las características y ventajas de la oferta seleccionada y el nombre del proveedor ganador.
7. Dentro de un plazo máximo de 72 días a partir de la adjudicación del contrato, una entidad insertará un aviso en la publicación apropiada a la que hace referencia el Anexo 1010.1 que contenga la siguiente información:
- a. una descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del contrato;
 - b. el nombre y domicilio de la entidad que adjudica el contrato;
 - c. la fecha de la adjudicación;
 - d. el nombre y domicilio de cada proveedor seleccionado;
 - e. el valor del contrato, o de las ofertas de precio más alto y más bajo consideradas para la adjudicación del contrato; y
 - f. el procedimiento de licitación utilizado.
8. No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 al 7, una entidad podrá retener cierta información sobre la adjudicación del contrato, cuando su divulgación:
- a. pudiera impedir el cumplimiento de las leyes o fuera contraria al interés público;
 - b. lesionara los intereses comerciales legítimos de una persona en particular;
o
 - c. fuera en detrimento de la competencia leal entre proveedores.

En esta sección el TLC se aboca a reglamentar las condiciones que deberán prevalecer en los actos de apertura de ofertas, así como los diferentes medios por lo cuales se podrán presentar propuestas, detallando desde envíos a través de correos, télex, telegrama, telefacsímil o medios de comunicación electrónica. Es de hacer notar que en los supuestos contenidos en el TLC, no todos ellos se encuentran en la LAASSP, toda vez que en ella el uso de otros medios de recepción de las propuestas, se tiene contemplado a través de medios electrónicos, cuya operación queda sujeto a las disposiciones que sobre el

particular emita la actual Secretaría de la Función Pública, mismos que han tenido un crecimiento muy importante con la aparición del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales, CompraNet, puesto en operación en el año de 1996 y que instrumentó a través de sendos acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas del 11 de abril de 1997 y 9 de agosto de 2000 (87) la estrategia delineada para desarrollar la celebración de eventos a través de medios remotos de comunicación. Básicamente el sistema se encuentra diseñando para posibilitar, la no presencia física de los participantes en las licitaciones públicas y por ende de sus propuestas, por lo cual supone la existencia de una infraestructura tanto en el propio Sistema CompraNet, como en el área convocante, para el envío y recepción de las propuestas en archivos electrónicos que contienen claves alfa-numéricas que permiten identificar el remitente de la información, así como el evento en el que participa; dentro del Sistema se cuenta con las previsiones de seguridad y transparencia que permiten asegurar la confiabilidad en el desarrollo de los eventos llevados a cabo bajo este medio. Es importante destacar que este Sistema “Debido a los beneficios para el gobierno y para la sociedad que proporciona CompraNet, en junio de 1999, recibió el mayor reconocimiento Internacional para proyectos tecnológicos de impacto positivo para la ciudadanía al resultar ganador del Reto Global Bangemann en Estocolmo, Suecia. Además de haber sido certificado por el Banco Mundial en Julio de 2004, para aquellos proyectos en México que son apoyados por el Banco Mundial, Compranet Cuenta desde el año 2003 con la Certificación ISO9001:2000.” (88)

(87) http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/oc100_04.htm

(88) <http://www.compranet.gob.mx/irj/portal/>

Este artículo contempla en su numeral 8, al final de su redacción, un aspecto que resulta vital mencionar y que de hecho se anticipó en más de diez años a la legislación mexicana relativa a temas de transparencia y divulgación de la acción del Gobierno, y que se encuentra referido a la condición de la información generada en el desarrollo del proceso de asignación contractual. En esta previsión se asume que la documentación que se haya entregado, por alguna de las razones que describe, pueda considerarse como retenida o no propensa a divulgarse públicamente por lesionar la relación comercial establecida. Sobre este concepto merece la pena reflexionar en un hecho cuya respuesta no puede ser de primera mano; por un lado el legítimo derecho de los ciudadanos de saber bajo que tipo de negociaciones se concretan las operaciones de compras gubernamentales y por otra parte, la restricción en el uso de la información de naturaleza privada que suministra el proveedor para allegarse de los contratos o proyectos, misma que por su misma naturaleza restrictiva, haría pensar que su propensión hacia actos que puedan privilegiar a una persona en particular, y que finalmente caigan en aspectos de corrupción pueda sea mayor, que en un evento público. Visto de esta última manera sólo se estaría analizando una de las aristas de la problemática planteada, puesto que otra de ellas, justamente se encuentra referida al legítimo derecho del goce de uso de licencias o atribuciones exclusivas hacia el propietario de las marcas, concesiones o cualquier otra condición que le permita ser el único proveedor que se encuentre en aptitud de atender un requerimiento específico.

Por lo que hace al pronunciamiento hacia la legislación mexicana en el ámbito

descrito, baste mencionar que con fecha del 11 de junio del año 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, páginas 1 a 15, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad dispone proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Artículo 1016. Licitación restringida

1. Una entidad de una Parte podrá, en las circunstancias y de conformidad con las condiciones descritas en el párrafo 2, utilizar los procedimientos de licitación restringida y en consecuencia desviarse de lo dispuesto en los Artículos 1008 a 1015, a condición de que no se utilicen los procedimientos de licitación restringida para evitar la competencia máxima posible o de forma que constituya un medio de discriminación entre proveedores de las otras Partes o de protección a los proveedores nacionales.
2. Una entidad podrá utilizar los procedimientos de licitación restringida en las siguientes circunstancias y bajo las siguientes condiciones, según proceda:
 - a. en ausencia de ofertas en respuesta a una convocatoria de licitación abierta o selectiva o cuando las ofertas presentadas hayan resultado de connivencia o no se ajusten a los requisitos esenciales de las bases de licitación, o cuando las ofertas hayan sido formuladas por proveedores que no cumplan las condiciones de participación previstas de conformidad con este capítulo, bajo la condición de que los requisitos de la compra inicial no se modifiquen sustancialmente en el contrato adjudicado;
 - b. cuando, por tratarse de obras de arte, o por razones relacionadas con la protección de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, o información reservada o cuando por razones técnicas no haya competencia, los bienes o servicios sólo puedan suministrarse por un proveedor determinado sin que existan otros alternativos o sustitutos razonables;
 - c. hasta donde sea estrictamente necesario, cuando, por razones de extrema urgencia debidas a acontecimientos que la entidad no pueda prever, no sería posible obtener los bienes o servicios a tiempo mediante licitaciones abiertas o selectivas;
 - d. cuando se trate de entregas adicionales del proveedor inicial ya sea como partes de repuesto o servicios continuos para materiales, servicios o instalaciones existentes, o como ampliación de materiales, servicios o instalaciones existentes, cuando un cambio de proveedor obligaría a la entidad a adquirir equipo o servicios que no se ajustaran al requisito de ser intercambiables con el equipo o los servicios ya existentes, incluyendo el

software, en la medida en que la compra inicial de éste haya estado cubierta por este capítulo;

- e. cuando una entidad adquiriera prototipos o un primer bien o servicio que se fabriquen a petición suya en el curso y para la ejecución de un determinado contrato de investigación, experimentación, estudio o fabricación original. Una vez que se hayan cumplido los contratos de esa clase, la compra de bienes o servicios que se efectúen como consecuencia de ellos se ajustarán a los Artículos 1008 a 1015. El desarrollo original de un primer bien puede incluir su producción en cantidad limitada con objeto de tener en cuenta los resultados de las pruebas en la práctica y de demostrar que el producto se presta a la producción en serie satisfaciendo normas aceptables de calidad, pero no incluye la producción en serie para determinar la viabilidad comercial o para recuperar los costos de investigación y desarrollo;
 - f. para bienes adquiridos en un mercado de productos básicos;
 - g. para compras efectuadas en condiciones excepcionalmente favorables que sólo se ofrecen a muy corto plazo, tales como las enajenaciones extraordinarias realizadas por empresas que normalmente no son proveedores; o a la enajenación de activos de empresas en liquidación o bajo administración judicial, pero no incluye las compras ordinarias realizadas a proveedores habituales;
 - h. para contratos que serán adjudicados al ganador de un concurso de diseño arquitectónico, a condición de que el concurso sea
 - i. organizado de conformidad con los principios del presente capítulo, inclusive en lo relativo a la publicación de la invitación a los proveedores calificados para concursar,
 - ii. organizado de forma tal que el contrato de diseño se adjudique al ganador, y
 - iii. sometido a un jurado independiente; y
 - i. cuando una entidad requiera de servicios de consultoría relacionados con aspectos de naturaleza confidencial, cuya difusión pudiera razonablemente esperarse que comprometa información confidencial del sector público, cause perturbaciones económicas serias o, de forma similar, sea contraria al interés público.
3. Las entidades deberán elaborar un informe por escrito sobre cada contrato que hayan adjudicado conforme al párrafo 2. Cada informe contendrá el nombre de la entidad compradora, el valor y la clase de bienes o servicios adquiridos, el país de origen, y una declaración de las circunstancias y condiciones descritas en el párrafo 2 que justificaron el uso de la licitación restringida. La entidad deberá conservar cada informe. Estos quedarán a disposición de las autoridades competentes de la Parte para ser utilizados, de requerirse, de conformidad con el Artículo 1017, el Artículo 1019 o el Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".

En esta parte del capítulo X del TLC se disponen los supuestos que podríamos

ubicar dentro de las excepciones a la licitación pública, que para el caso de las LAASSP se encuentran ubicados en el artículo 41, sin embargo resulta necesario enfatizar que existe entre ambos supuestos, divergencias importantes puesto que varias de las hipótesis de un documento a otro, no tienen un correlativo, lo cual implica, que podrían presentarse casos de asignaciones de montos amparados por TLC que no tienen un supuesto en la LAASSP para justificar la contratación y viceversa. Para complicar un poco más este asunto, podemos ejemplificar que en el artículo 41 fracción VIII de la LAASSP se contempla el supuesto de la contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada, situación que como ya se examinó en el artículo 1007, literalmente se encuentra prohibida y su eventual utilización como un mecanismo de descripción técnica, en el TLC simplemente no tiene cabida. En contrapartida en ambas legislaciones si se encuentran supuestos comunes, como lo son, la asignación por derechos exclusivos, titularidad de patentes u otros derechos de autor o exclusivos que se encuentran considerados tanto en la fracción I del artículo 41 de la LAASSP y el artículo 1016, apartado 2 inciso b que de manera formal serían los términos en los que debería corresponder cada supuesto, sin embargo tan sólo por el número de supuesto se puede determinar que esa correspondencia no existe, toda vez que en el artículo 41 se dispone de 19 opciones, mientras que en este artículo 1016 se establecen 9 y algunas de ellas, como es el caso del numeral 2, inciso i se encuentra relacionado directamente con las obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Evidentemente que esta falta de consistencia tiene un riesgo latente de incumplimiento hacia una legislación u otra, que al final se expresará en la actuación de las áreas de contratación de las dependencias y

entidades.

Sobre los artículos examinados en esta Sección B, se debe enfatizar que estrictamente hablando, tal y como se ha detallado en cada intervención, se encuentran diferencias significativas entre las disposiciones contenidas en el TLC respecto de la LAASSP, cuya problemática no se encierra sólo en las diferencias, sino en el complejo y errático trabajo que implica para las dependencias y entidades realizar contrataciones con la incertidumbre sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable, que sí ya de por sí es amplia, se complica más aún cuando se encuentra la convivencia de dos legislaciones que tienen similitud, pero como se ha demostrado, en algunos casos es hasta contradictoria.

SECCION C **Procedimientos de impugnación**

Artículo 1017. Procedimientos de impugnación

1. Con objeto de promover procedimientos de compra justos, abiertos e imparciales, cada Parte deberá adoptar y mantener procedimientos de impugnación para las compras cubiertas por este capítulo, de acuerdo con lo siguiente:
 - a. cada una de las Partes permitirá a los proveedores recurrir al procedimiento de impugnación con relación a cualquier aspecto del proceso de compra que, para efectos de este artículo, se inicia a partir del momento en que una entidad ha definido su requisito de compra y continúa hasta la adjudicación del contrato;
 - b. antes de iniciar un procedimiento de impugnación, una Parte podrá alentar al proveedor a buscar con la entidad interesada una solución a su queja;
 - c. cada una de las Partes se asegurará de que sus entidades consideren en forma oportuna e imparcial cualquier queja o impugnación respecto a las compras cubiertas por este capítulo;
 - d. ya sea que un proveedor haya o no intentado resolver su queja con la entidad, o tras no haber llegado a una resolución exitosa, ninguna Parte podrá impedir al proveedor que inicie un procedimiento de impugnación o busque otro remedio;
 - e. una Parte podrá solicitar a un proveedor que notifique a la entidad sobre el inicio de un procedimiento de impugnación;

- f. una Parte podrá limitar el plazo dentro del cual un proveedor puede iniciar el procedimiento de impugnación, pero en ningún caso este plazo será inferior a 10 días hábiles, a partir del momento en que el proveedor conozca o se considere que debió haber conocido el fundamento de la queja;
 - g. cada Parte deberá establecer o designar a una autoridad revisora sin interés sustancial en el resultado de las compras para que reciba impugnaciones y emita las resoluciones y recomendaciones pertinentes;
 - h. al recibir la impugnación, la autoridad revisora procederá a investigarla de manera expedita;
 - i. una Parte podrá requerir a su autoridad revisora que limite sus consideraciones a la impugnación misma;
 - j. al investigar la impugnación, la autoridad revisora podrá demorar la adjudicación del contrato propuesto hasta la resolución de la impugnación, excepto en casos de urgencia o cuando la demora pudiera ser contraria al interés público;
 - k. la autoridad revisora dictará una recomendación para resolver la impugnación, que puede incluir directivas a la entidad para que evalúe de nueva cuenta las ofertas, dé por terminado el contrato, o lo someta nuevamente a concurso;
 - l. generalmente, las entidades seguirán las recomendaciones de la autoridad revisora;
 - m. a la conclusión del procedimiento de impugnación, cada Parte deberá facultar a su autoridad revisora para presentar por escrito recomendaciones ulteriores a una entidad, sobre cualquier fase de su proceso de compra que se haya considerado problemática durante la investigación de la impugnación, inclusive recomendaciones para efectuar cambios en los procedimientos de compra de la entidad, con objeto de que sean congruentes con este capítulo;
 - n. la autoridad revisora proporcionará de manera oportuna y por escrito el resultado de sus averiguaciones y sus recomendaciones respecto de las impugnaciones, y las pondrá a disposición de las Partes y personas interesadas;
 - o. cada una de las Partes especificará por escrito y pondrá a disposición general todos sus procedimientos de impugnación; y
 - p. con objeto de verificar que el proceso de compra se efectuó de acuerdo con este capítulo, cada Parte deberá asegurarse de que cada una de sus entidades mantenga la documentación completa relativa a cada una de sus compras, inclusive un registro escrito de todas las comunicaciones que afecten sustancialmente cada compra, durante un periodo de por lo menos tres años a partir de la fecha en que el contrato fue adjudicado.
2. Una Parte podrá solicitar el inicio del procedimiento de impugnación sólo después de que la convocatoria se haya publicado o, en caso de no publicarse, después de que las bases de licitación estén disponibles. Cuando una Parte imponga dicho requisito, el plazo de 10 días hábiles al que se refiere el párrafo 1(f) comenzará a

correr no antes de la fecha en que se haya publicado la convocatoria o estén disponibles las bases de licitación.

En este artículo único de la Sección C se incluye el correlativo del recurso de inconformidad contemplado en el Título Séptimo, Capítulo Primero de la LAASSP, debiendo advertir que el crecimiento en las facultades que se examinaron por parte de la ahora Secretaría de la Función Pública, justamente provienen de que el espectro de su acción revisora e incluso punitiva tiene su origen en este artículo del capítulo X, incluso el propio texto del artículo, señala obligación de las partes de facultar a su “autoridad revisora” para emitir no sólo el resultado de su intervención, sino incluso emitiendo recomendaciones que tiendan a la salvaguarda de todo el capítulo X.

SECCION D **Disposiciones Generales**

Artículo 1018. Excepciones

1. Ninguna disposición del presente capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte adoptar ninguna medida o abstenerse de revelar información que considere necesaria para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad en relación con la compra de armas, municiones o material de guerra, o cualquier otra compra indispensable para la seguridad nacional o para fines de defensa nacional.
2. Siempre y cuando estas medidas no se apliquen de modo que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre las Partes en donde existan las mismas condiciones o que impliquen una restricción encubierta del comercio entre las Partes, ninguna disposición del presente capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte establecer o mantener las medidas:
 - a. necesarias para proteger la moral, el orden o seguridad públicos;
 - b. necesarias para proteger la salud o la vida humana, animal o vegetal;
 - c. necesarias para proteger la propiedad intelectual; o
 - d. relacionadas con los bienes o servicios de minusválidos, de instituciones de beneficencia o del trabajo penitenciario.

Pese a las reiterados y variados pronunciamiento que se realizan a lo largo de

este capítulo X, de la aplicación irrestricta de las disposiciones contenidas en el mismo, en este artículo se conserva la salvaguarda de que tratándose de situaciones de seguridad nacional, la información generada, así como el desarrollo de los procedimientos de compra podrán adoptarse medidas que permitan el cumplimiento de sus objetivos siempre y cuando la justificación se encuentre encauzada a la defensa y seguridad nacional de cada una de las partes.

Artículo 1019. Suministro de información

1. Además de lo establecido en el Artículo 1802(1), "Publicación", cada Parte publicará sin demora cualquier ley, reglamentación, jurisprudencia, resolución administrativa de aplicación general y cualquier procedimiento, incluso las cláusulas contractuales modelo relativas a las compras del sector público comprendidas en este capítulo, mediante su inserción en las publicaciones pertinentes a que se refiere el Anexo 1010.1.
2. Cada una de las Partes:
 - a. explicará a otra Parte, previa solicitud, sus procedimientos de compras del sector público;
 - b. se asegurará de que sus entidades, previa solicitud de un proveedor, expliquen sin demora sus prácticas y procedimientos de compras del sector público; y
 - c. designará para el primero de enero de 1994 uno o más puntos de enlace para
 - i. facilitar la comunicación entre las Partes, y
 - ii. responder a todas las preguntas razonables de las otras Partes con objeto de proporcionar información pertinente sobre aspectos que son materia de este capítulo.
3. Una Parte podrá solicitar información adicional sobre la adjudicación del contrato que pueda ser necesaria para determinar si una compra se realizó de manera justa e imparcial, en particular con respecto de ofertas que no hayan sido elegidas. Para tal efecto, la Parte de la entidad compradora dará información sobre las características y ventajas relativas de la oferta ganadora y el precio del contrato. Cuando la divulgación de esta información pueda perjudicar la competencia en futuras licitaciones, la Parte solicitante no podrá revelar la información salvo después de haber consultado con la Parte que hubiere proporcionado la información y haber obtenido su consentimiento.
4. Cada una de las Partes proporcionará a otra Parte, previa solicitud, la información disponible a esa Parte y a sus entidades sobre las compras cubiertas de sus entidades, y sobre los contratos individuales adjudicados por sus entidades.
5. Ninguna Parte podrá revelar información confidencial cuya divulgación pudiera perjudicar los intereses comerciales legítimos de una persona en particular o fuera

en detrimento de la competencia leal entre proveedores, sin la autorización formal de la persona que proporcionó dicha información a la Parte.

6. Nada de lo dispuesto en este capítulo deberá interpretarse en el sentido de que obligue a una Parte a proporcionar información confidencial cuya divulgación pudiera impedir el cumplimiento de la ley o fuera de alguna otra forma contraria al interés público.
7. Con miras a asegurar la supervisión eficaz de las compras cubiertas por este capítulo, cada una de las Partes recabará estadísticas y proporcionará a las otras Partes un informe anual de acuerdo con los siguientes requisitos, a menos que las Partes acuerden otra cosa:
 - a. estadísticas sobre el valor estimado de todos los contratos adjudicados, tanto inferiores como superiores al valor de los umbrales aplicables, desglosadas por entidades;
 - b. estadísticas sobre el número y el valor total de los contratos superiores al valor de los umbrales aplicables, desglosadas por entidades, por categorías de bienes o servicios establecidos de conformidad con los sistemas de clasificación elaborados conforme a este capítulo y por país de origen de los bienes y servicios adquiridos;
 - c. estadísticas sobre el número y valor total de los contratos adjudicados conforme a los procedimientos del Artículo 1016, desglosadas por entidades, por categoría de bienes y servicios, y por país de origen de los bienes y servicios adquiridos; y
 - d. estadísticas sobre el número y valor total de los contratos adjudicados conforme a las excepciones a este capítulo establecidas en los Anexos 1001.2a y 1001.2b, desglosadas por entidades.
8. Cada una de las Partes podrá organizar por estado o provincia cualquier porción del informe al que se refiere el párrafo 7 que corresponda a las entidades señaladas en el Anexo 1001.1a-3.

Las condiciones establecidas en el presente artículo tienden a ser un mecanismo de supervisión que posibilite a las partes constatar que sus contrapartes cumplen con las condiciones, supuestos y demás ordenanzas contenidas en el capítulo X. Se enfatiza una vez más, el criterio fijado por el TLC respecto de la confidencialidad de la información generada en los procesos de contratación realizados al amparo del mismo, puesto que en ese sentido busca privilegiar la posición de las dependencias y entidades para que asuman la responsabilidad de clasificar la información como confidencial cuando se perjudiquen los intereses

legítimos de una persona o que vaya en detrimento de la competencia leal entre proveedores, situación que más o menos también se contempla en la mencionada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 14 y 18, que dicho sea de paso, también forma parte de las disposiciones complementarias que tienen influencia en la LAASSP.

Artículo 1020. Cooperación técnica

1. Las Partes cooperarán, en términos mutuamente acordados, para lograr un mayor entendimiento de sus sistemas de compras del sector público, con miras a lograr el mayor acceso a las oportunidades en las compras del sector público para los proveedores de todas ellas.
2. Cada Parte proporcionará a las otras, y a los proveedores de estas Partes, sobre la base de recuperación de costos, información concerniente a los programas de capacitación y orientación relativos a sus sistemas de compras del sector público, y acceso sin discriminación a cualquier programa que efectúe.
3. Los programas de capacitación y orientación a los que se refiere el párrafo 2 incluyen:
 - a. capacitación del personal del sector público que participe directamente en los procedimientos de compras del sector público;
 - b. capacitación de los proveedores interesados en aprovechar las oportunidades de compra del sector público;
 - c. la explicación y descripción de aspectos específicos del sistema de compras del sector público de cada Parte, tales como su mecanismo de impugnación ; e
 - d. información relativa a las oportunidades del mercado de compras del sector público.
4. Cada una de las Partes establecerá para el primero de enero de 1994 por lo menos un punto de enlace para proporcionar información sobre los programas de capacitación y orientación a los que se refiere este Artículo.

Derivado de las diferencias entre los procedimientos de compra que existen entre las partes, en esta disposición busca prevenirlos mediante la capacitación y la promoción de los sistemas de compra. Para el caso de México, el portal de CompraNet, ha resultado una buena oportunidad de cumplir con las previsiones de este artículo y los demás del capítulo X, ya que en una página pública se publican

tanto las disposiciones normativas que regulan en México el proceso de contratación, así como la orientación y asesoría a la que cualquier proveedor de las partes puede tener acceso y respuesta.

Artículo 1021. Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa

1. Las Partes establecerán, en los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de este Tratado, el Comité de la Micro y Pequeña Empresa, integrado por representantes de cada una de las Partes. El comité se reunirá por acuerdo mutuo de las Partes, pero no menos de una vez al año, e informará anualmente a la Comisión sobre los esfuerzos de las Partes para promover oportunidades en compras del sector público para sus micro y pequeñas empresas.
2. El comité trabajará para facilitar las siguientes actividades de las Partes:
 - a. la identificación de oportunidades disponibles para el adiestramiento del personal de micro y pequeñas empresas en materia de procedimientos de compras del sector público;
 - b. la identificación de micro y pequeñas empresas interesadas en convertirse en socios comerciales de micro y pequeñas empresas en el territorio de otra Parte;
 - c. el desarrollo de bases de datos sobre micro y pequeñas empresas en territorio de cada Parte para ser utilizadas por entidades de otra Parte que deseen realizar compras a micro y pequeñas empresas;
 - d. la realización de consultas respecto a los factores que cada país utiliza para establecer sus criterios de elegibilidad para cualquier programa de micro y pequeñas empresas; y
 - e. la realización de actividades para tratar cualquier asunto relacionado.

La obligatoriedad en el cumplimiento de lo dispuesto en este apartado, para el caso de México, entraña una compleja labor, toda vez que en la LAASSP en sus artículos 8, 23 fracción V y 42 se dispone que las dependencias y entidades deberán buscar privilegiar la contratación con las micro y pequeñas, debiendo incluso cumplir con el 50% de los contratos provenientes de los procedimientos de excepción revisados en este último artículo. Se estima que es compleja puesto que para ciertas partes del Sector Público, como lo son los sectores Energético, Salud y Seguridad Pública, que las más de las veces, requieren de bienes cuyo

proceso de fabricación es sumamente especializado y generalmente los proveedores de estos bienes, provienen de la gran industria incluso de importación, situación que lejos de favorecer a la micro y pequeña industria, inhibe su crecimiento, puesto que en sí, las condiciones obligatorias dispuestas tanto en el TLC como en la LAASSP para el fomento del sector, en realidad no establecen un condición planeada que fortalezca su crecimiento, como pudiera ser la alianza estratégica entre los proveedores y las entidades.

Artículo 1022. Rectificaciones o modificaciones

1. Una Parte podrá modificar su cobertura conforme a este capítulo sólo en circunstancias excepcionales.
2. Cuando una Parte modifique su cobertura conforme a este capítulo, deberá:
 - a. notificar la modificación a su sección del Secretariado y a las otras Partes;
 - b. incorporar el cambio al anexo correspondiente; y
 - c. proponer a las otras Partes ajustes compensatorios apropiados a su cobertura, con el objeto de mantener un nivel de cobertura comparable al existente antes de la modificación.
3. No obstante los párrafos 1 y 2, una Parte podrá realizar rectificaciones exclusivamente de forma y enmiendas menores a sus listas de los anexos 1001.1a-1 a 1001.1b-3 y a los Anexos 1001.2a y 1001.2b, siempre y cuando notifique dichas rectificaciones a las otras Partes y a su sección del Secretariado, y ninguna Parte manifieste su objeción a las rectificaciones propuestas dentro de un periodo de 30 días. En dichos casos, no será necesario proponer compensación.
4. No obstante otras disposiciones de este capítulo, una Parte podrá realizar reorganizaciones de sus entidades del sector público cubiertas por este capítulo, incluyendo los programas para la descentralización de las compras de dichas entidades o las funciones públicas correspondientes dejen de ser llevadas a cabo por cualquier entidad del sector público, esté o no comprendida por este capítulo. En dichos casos, no será necesario proponer compensación. Ninguna de las Partes podrá realizar dichas reorganizaciones o programas con objeto de evadir el cumplimiento de las obligaciones de este capítulo.
5. Cuando una Parte considere que:
 - a. el ajuste propuesto de conformidad con el párrafo 2(c) no es el adecuado para mantener un nivel comparable al de la cobertura mutuamente acordada, o
 - b. una rectificación o enmienda menor de conformidad con el párrafo 3 o una reorganización de conformidad con el párrafo 4 no cumple con los requisitos estipulados en dichos párrafos y como consecuencia, requiere

de compensación, la Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme al Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".

Los supuestos de este artículo buscan dotar al capítulo X de un blindaje que aparte de que propenda por su cumplimiento, actualice o reoriente dentro de sus postulados las operaciones que las entidades de las partes lleven a cabo. De acuerdo con lo anterior se pueden actualizar los márgenes de la cobertura propuesta, así como incluir o excluir bienes o servicios dentro de dicha cobertura. Dicho en buen español en este artículo se busca la sobrevivencia del capítulo X al regular la forma y términos en que las partes deberán restaurar sus disposiciones.

Artículo 1023. Enajenación de entidades

1. Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte enajenar a una entidad cubierta por este capítulo.
2. Si, mediante la oferta pública de acciones de una entidad que figura en el Anexo 1001.1a-2, o mediante otros métodos, la entidad deja de estar sujeta a control gubernamental federal, la Parte podrá eliminar dicha entidad de su lista en dicho anexo y retirar a la entidad de la cobertura de este capítulo, previa notificación a las otras Partes y a su sección del Secretariado.
3. Cuando una Parte objete el retiro de la entidad por considerar que la entidad en cuestión permanece sujeta al control gubernamental federal, dicha Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme al Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".

En este artículo también se previene un mecanismo de ajuste para los casos en que una entidad deje de pertenecer al Sector Público. Para el caso de México estos supuestos son mejor conocidos como desincorporaciones, en cuyo supuesto bastará con informar a las partes de la enajenación correspondiente. Se incluye este supuesto, puesto que como ya se vio al inicio de este capítulo, uno de los anexos, precisamente enumera las dependencias y entidades de las partes, por lo que cualquier modificación a ese listado, tendrá que realizarse conforme a lo

estipulado en el presente artículo.

Artículo 1024. Negociaciones futuras

1. Con miras a lograr la liberalización ulterior de sus respectivos mercados de compras del sector público, las Partes iniciarán negociaciones a más tardar el 31 de diciembre de 1998.
2. En dichas negociaciones, las Partes revisarán todos los aspectos de sus prácticas de las compras del sector público para efectos de:
 - a. evaluar la operación de sus sistemas de compras del sector público;
 - b. buscar ampliar la cobertura del capítulo, incluso mediante la incorporación de:
 - i. otras empresas gubernamentales, y
 - ii. las compras sujetas de alguna otra manera a excepciones legislativas o administrativas; y
 - c. revisar el valor de los umbrales.
3. Antes de dicha revisión, las Partes procurarán consultar con sus gobiernos estatales y provinciales con miras a lograr compromisos, sobre una base voluntaria y recíproca, para la incorporación a este capítulo de las compras de las entidades y empresas de los gobiernos estatales y provinciales.
4. Si las negociaciones previstas en el Artículo IX:6(b) del Código de Compras del Sector Público del GATT (el Código), se completan antes de dicha revisión, las Partes deberán:
 - a. iniciar inmediatamente consultas con sus gobiernos estatales y provinciales con objeto de obtener, sobre una base voluntaria y recíproca, compromisos para la inclusión de las compras de sus entidades y empresas en este capítulo; y
 - b. ampliar las obligaciones y la cobertura de este capítulo a un nivel por lo menos equivalente al del Código.
5. Las Partes celebrarán negociaciones futuras sobre transmisión electrónica, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

Si en anteriores comentarios se había utilizado el término “blindaje”, en este apartado es más que necesario, puesto que además de asegurar la vigencia del capítulo X, obliga a las partes a buscar ampliar su cobertura, además de incluir otros conceptos, también prevé la posibilidad de que en las partes, para el caso de México, los gobiernos estatales y municipales también queden cubiertos por los

supuestos del capítulo X.

Artículo 1025. Definiciones

Para efectos de este capítulo:

bienes de otra Parte significa bienes originados en territorio de otra Parte, de conformidad con el Artículo 1004;

contrato de servicios de construcción significa un contrato para la realización por cualquier medio de obra civil o edificación señalado en el Apéndice 1001.1b-3-A;

entidad significa una entidad incluida en el Anexo 1001.1a-1, el Anexo 1001.1a-2, o el Anexo 1001.1a-3;

especificación técnica significa una especificación que establece las características de los bienes o procesos y métodos de producción conexos, o las características de servicios o sus métodos de operación conexos, incluyendo las disposiciones administrativas aplicables. También puede incluir requisitos en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un bien, proceso, o método de producción u operación o tratar exclusivamente de ellas;

norma significa "norma", como se define en el Artículo 915, "Definiciones";

norma internacional significa "norma internacional", como se define en el Artículo 915 "Medidas relativas a normalización- Definiciones";

procedimientos de licitación significa procedimientos de licitación abierta, procedimientos de licitación selectiva o procedimientos de licitación restringida;

procedimientos de licitación abierta significa procedimientos en los que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas;

procedimientos de licitación restringida significa procedimientos mediante los cuales una entidad se comunica individualmente con proveedores, sólo en las circunstancias y de conformidad con las condiciones descritas en el Artículo 1016;

procedimientos de licitación selectiva significa procedimientos en que, en los términos del Artículo 1011, pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo;

proveedor significa una persona que ha provisto o podría proveer bienes o servicios en respuesta a la invitación de una entidad a licitar;

proveedor establecido localmente incluye una persona física residente en territorio de la Parte, una empresa organizada o establecida conforme a la legislación de la Parte, y una sucursal u oficina de representación ubicada en territorio de la Parte;

reglamento técnico significa "reglamento técnico" como se define en el Artículo 915; y

servicios incluye los contratos de servicios de construcción, a menos que se especifique lo contrario.

En este artículo se señalan los términos que de uso común y reiterativo se emplean a lo largo del capítulo X, resulta importante observar que ninguno de los

términos aquí definidos se encuentra conceptualizado en la LAASSP y viceversa entre ésta y el TLC.

4.2 Adecuación de la legislación mexicana en materia de compras gubernamentales a las disposiciones del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Como fue presentado en el capítulo cuatro, desde la promulgación de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1917, el texto del artículo 134 Constitucional ha tenido sólo la reforma del 28 de diciembre de 1982. Por lo que hace a la primera legislación específica en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, Ley de Inspección de Adquisiciones se publicó el 30 de diciembre de 1965 y después de ésta, existió una nueva Ley de Inspección de Adquisiciones que fue publicado el 6 de mayo de 1972, misma que fue abrogada el 31 de diciembre de 1979 mediante la promulgación de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que a su vez fue también abrogada el 8 de febrero de 1985 con la publicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Es decir que a partir de la emisión de la primera legislación específica en la materia de adquisiciones hasta antes de la entrada en vigor del TLC y de la LAOP existieron 4 legislaciones.

Justamente si se retoma el análisis llevado a cabo a la estructura e integración de las mencionadas legislaciones realizado en el capítulo cuatro se podrá observar

que existe entre ellas una línea de conducción que permite encontrar consistencia y evolución, puesto que en sí, una de las principales características o diferencias entre ellas se encuentra vinculada por la autoridad administrativa que tendría facultades para su seguimiento o verificación, misma que fue cambiando de acuerdo a las orientaciones que tendría la Administración Pública Federal en su conjunto, es decir, como el resultado de una redistribución de competencias y no precisamente porque haya habido una transformación completa respecto de la legislación propiamente dicha. Entre otras palabras lo que se quiere expresar está encauzado a afirmar que salvo actualizaciones o evoluciones hacia la forma de realizar la regulación de los procesos de contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, en sí misma estas 4 legislaciones conservaron este objeto.

Con la publicación del TLC y por ende de su ley reglamentaria, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se trastoca y modifica la estructura, alcances e incluso el objeto de la legislación en materia de adquisiciones y de paso también el de la obra pública, con el único direccionamiento de cumplir irreflexivamente con las disposiciones contenidas en el capítulo X del TLC. Esta situación se confirma cuando después de la publicación de la LAOP, el 4 de enero del año 2000, aparece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual conserva la estructura de su antecesora y se pliega nuevamente, aunque como se ha visto de manera incompleta, parcial o incluso contradictoria, a los alcances y contenido del capítulo X del TLC. Sobre este particular también es de hacer notar que las reformas a esta legislación del 7 de julio de 2005 muestran

nuevamente esta parcialidad que redundará finalmente en la complicada labor de las áreas contratantes por buscar el cumplimiento tanto de los supuestos del TLC con las disposiciones de la LAASSP.

4.3 Preponderancia del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por encima de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Como se señaló para entender la afirmación a la que se alude, se debe partir del criterio mencionado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde existe un reconocimiento explícito de que el contenido y alcance de las directrices emanadas del capítulo X del TLC, simple y llanamente se encuentra por encima de la LAASSP.

No obstante lo anterior, como se ha visto, el verdadero conflicto no estriba en la preponderancia de una legislación sobre otra, sino del brete legal que se crea, cuando se puede observar que conviven ambas disposiciones, con supuestos que la LAASSP no contempla en su totalidad o que es omisa en su integración o regulaciones que contiene el TLC que considera lo establecido en la LAASSP.

4.4 Controversias entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el Capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En estricto sentido no prevalecen controversias entre la LAASSP y el capítulo X

del TLC, toda vez que es un hecho dado que el TLC se encuentra por encima de aquella, en este sentido la controversia a la que se alude, básicamente está orientada a confirmar que el estudio presentado en el capítulo 3 permitió observar la forma, términos y evolución que en el transcurso de los años tuvo la legislación en materia de adquisiciones, que desde la aparición de la primera legislación específica en 1965 había encontrado su momento pleno con la emisión del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles el 13 de febrero de 1990, puesto que con la Ley y su Reglamento se contó por primera vez con un marco normativo concatenado y complementario, mismo que, como también se vio, fue definitivamente abatido sin la reflexión necesaria y sin considerar las consecuencias que tendría sobre los aparatos administrativos de las áreas responsables de la función de contratación.

Conclusiones y Recomendaciones

La aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y por ende de su capítulo X, Compras del Sector Público, paralelamente a las consecuencias que en los órdenes políticos, económicos y sociales tuvo para México, resulta innegable apreciar su efecto en el ámbito de la normatividad de la legislación mexicana aplicable a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y a fuerza de ser objetivo, se debe señalar que ninguna de las leyes emitidas en función del mencionado capítulo X, concretan todas las disposiciones contenidas en él. En tal sentido las contradicciones y falta de complementariedad entre ambos instrumentos, demuestran la carencia legislativa de una planeación que paralelamente al objeto de buscar regular el proceso de contrataciones, también debió tender a coadyuvar a la agilidad y simplificación administrativa, puesto que sí se comprende que más de una cuarta parte del presupuesto federal se destina a esta actividad, se podrá dimensionar la problemática que entraña cumplir con legislaciones cuyo objeto es regular en demasía dicho proceso. En tal sentido es importante destacar que la decisión política que conllevó la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, atrajo hacia la esfera administrativa consecuencias que no fueron la suficientemente examinadas, puesto que si hubiera sido de otra manera, se estima que el contenido y alcances del capítulo X del TLC hubiera tenido otro derrotero, haciendo de esta actividad una punta de lanza que permitiera coadyuvar al crecimiento de la industria y comercio de México. De lo anterior se puede afirmar que esta decisión de características políticas, demeritó una de las actividades más representativas del gobierno en

acción y que incluso, a 13 años de la firma del TLC, y después de dos leyes e innumerables reformas y normatividad complementaria, no consigue armonizar los intereses de nuestro país, con las disposiciones contenidas en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CONCLUSIONES

1.- La legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, sufrió modificaciones a partir de la entrada en vigor del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ya que se modificó de manera radical esta legislación para adaptarla a las condiciones, términos y previsiones contenidas en dicho capítulo.

2.- La legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se encuentra por debajo jerárquicamente a las consideraciones establecidas en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, toda vez que existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ubica a los tratados internacionales por debajo de la Constitución General de la República, pero por encima de las leyes federales.

3.- Las modificaciones a la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, fueron parciales y en algunos casos omisas al contenido y alcance de las disposiciones contenidas en el

capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, puesto que no se observa que exista complementaridad entre ambas disposiciones.

4.- La temporal unión de las legislaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas y su posterior separación, constituye el mejor argumento que otorga razón, acerca de la irreflexiva motivación que propició el cambio en la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamiento y servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; y en este sentido un argumento aún más contundente fue la abrogación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

5.- Derivado de lo anterior, la normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios es diferente a la normatividad de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, puesto que responden a necesidades y sobre todo a procesos de administración diferenciados.

6.- Existen contradicciones y omisiones entre el capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, porque se puede determinar que existen previsiones entre ambas legislaciones que no son compartidas.

7.- Las áreas de compras de las dependencias y entidades se encuentran vulnerables ante los eventuales incumplimientos derivados de la contradicción existente entre el capítulo X del Tratado de Libre de Comercio de América del Norte y la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y ello pudiera implicar la aplicación de sanciones para los servidores públicos encargados de la función.

8.- Pese al hecho de que la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, ha sido modificada a partir de la entrada en vigor del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no se puede afirmar que su contenido sea congruente y consistente con los supuestos del capítulo X del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, además de que tampoco se constituye como un medio que facilite el proceso de regulación y modernización administrativa en las áreas de contratación de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

9.- Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México dio el primer paso más evidente hacia el proceso de su integración globalizadora.

RECOMENDACIONES

1.- Se hace necesario continuar con el trabajo de investigación para analizar el actual Reglamento de la legislación mexicana en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, para confirmar con su análisis que lejos de que

dicha normatividad sea amigable y tienda a una modernización administrativa, se convierte en una pared infranqueable que limita el crecimiento de las áreas de compras, y que de hecho inhibe el aprovechamiento integral del poder de compra del Gobierno Federal.

2.- En este mismo sentido, también resulta importante analizar el cúmulo de disposiciones administrativas que se han emitido, cuya consecuencia es hacer de la contratación gubernamental un trabajo arduo y difícil.

3.- Se estima necesario promover la reforma administrativa en materia de las contrataciones gubernamentales que tienda a la simplificación y que permita diferenciar que las adquisiciones para los diferentes sectores de la actividad pública, tienen sus particularidades y necesidades propias y que en consecuencia se deba tender al establecimiento de un marco normativo que sí bien deba cumplir con lo dispuesto en el capítulo X del TLC, permita promover la industria y comercio de México, además de procurar el dinamismo y eficiencia en las contrataciones gubernamentales en el ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F. 1979.

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F. 1983.

Carpizo McGregor Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1979.

Carpizo McGregor Jorge. Las Reformas Constitucionales en México. Estudios Constitucionales, México, D.F., 1980.

Canals Arenas Jorge Ricardo. El Contrato de Obra Pública. Editorial Trillas, México, 1991.

Enríquez Rubio Enrique, coordinador. Administración de Recursos Materiales en el Sector Público, Enfoque Introdutoria. Editorial INAP, México, 2002.

Gallo T. Miguel Angel. De Echeverría a Carlos Salinas. Editorial Quinto Sol, México, 1998.

González Uribe Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, México, 1977.

Guerrero Orozco Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Editorial del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.

Guerrero Orozco Omar. Compilación Principios de Administración Pública, Charles-Jean Bonnin. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2004.

Hauriou Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Editorial Reus, Madrid, 1927.

Heller Hermann. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Huacuja R. Mario y Woldenberg José. Entorno a la concepción marxista del Estado. Editorial el Caballito, México, 1981.

Huacuja Betancourt Sergio y Farro Farah Gerardo. La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal. México 1989 (Visto en la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública).

Ianni Octavio. La Sociedad Global. Siglo XXI Editores S.A. de C.V., México, D.F. 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.

Jaguaribe Helio, Et all. La Dependencia Política-Económica de América Latina. Editorial Siglo XXI, México, 1980.

Legislación de la Administración Pública Federal. Ley Orgánica de Administración Pública Federal. Ed. Delma, S.A. de C.V., México, 1997.

Madrazo Jorge. El Problema de la Reforma Constitucional en México, El Colegio Nacional y las Ciencias Sociales, México, D.F., 1986.

Mandel Ernest. El Capitalismo Tardío, Editorial Era, México, 1984.

Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo, primer curso. Editorial Harla, México, D.F., 1991.

Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos. Editorial Oxford, México, 2001.

Méndez Morales José Silvestre. 100 Preguntas y respuestas en torno a la Economía Mexicana”. Editorial Océano, México, 1983.

Mills C. Wright. La Elite del Poder. Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1987.

Polo Bernal Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1985.

Poulantzas Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI Editores S.A. de C.V., México, 1998.

Ramos Torres Daniel. Licitación Pública. Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004.

Reyes Heróles Federico. Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1983.

Salva, Vicente “Diccionario Latínol-Español”, Librería de Garnier Hermanos, Paris, 1873.

Sainz Luis Ignacio y Escalante Fernando. Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1986.

Sepúlveda Cesar. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1988.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo I, Doctrina Legislativa y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, México, 1994.

Umberto Eco. Como Hacer una tesis. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España. 1999.

Vidal Gregorio, coordinador. México y la Economía Mundial, Análisis y Perspectivas. Editorial Miguel Angel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

Zaid Gabriel. Adiós al PRI. Editorial Océano, México, 1995.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2002.

Ley de Inspección de Adquisiciones, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1965.

Ley de Inspección de Adquisiciones, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de mayo de 1972.

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1979.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de febrero de 1985.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de febrero de 1990.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1993.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2000.

Reformas y modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México 7 de julio de 2005.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 2001.

Tratado de Libre Comercio de América de Norte, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Texto Oficial, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 1979.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de agosto 1999.