

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD CONTRA
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA FEDERALES:
ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROPUESTA**

T E S I S

QUE PRESENTA

PABLO AGUILAR ENRÍQUEZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

ASESORA: DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

2015



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria D. F., a 26 de junio de 2015

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, **Aguilar Enríquez Pablo** con número de cuenta **408062431**, ha elaborado la tesis denominada **“LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD CONTRA PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA FEDERALES: ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROPUESTA”** bajo la dirección de la suscrita, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO**



C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.-
C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.-Alumno.- Aguilar Enríquez Pablo.-

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 2010

A Dios, el origen, el camino y el final de todo.

A mi familia, el más grande regalo de Dios en la tierra.

*M. Guadalupe Enríquez Pérez
Pablo Aguilar Sánchez
Guadalupe Montserrat Aguilar Enríquez
Claudia Elizabeth Aguilar Enríquez
Luis Ignacio Ríos Aguilar
Regina Montserrat Ríos Aguilar
Estela Enríquez Pérez
Alicia Enríquez Pérez
Consuelo Enríquez Pérez
Luz Enríquez Pérez
Ignacio Roberto Ríos López*

A mi hermano (†), te prometo que nos volveremos a ver.

A Elena Ireta Corona, con el amor y cariño más profundo y sincero.

***A la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad de Derecho,
el Seminario de Derecho Administrativo y mis maestros,
ejemplos de integridad y compromiso con la profesión y la docencia.***

*Alejandro López García
Alberto Briseño Ruiz
Héctor Velázquez Rangel
Miguel Ángel Granados Atlaco
Miguel Covián Andrade
Raúl Torres Jiménez
Rosario Zenteno Murillo
Sonia Venegas Álvarez*

A mis amigos, incondicionales en la vida, la escuela y el trabajo.

<i>África Nadiezhda Nicolás Álvarez</i>	<i>Lucero Quintero García</i>
<i>Arely Karina Vásquez Pérez</i>	<i>Luis David Román Ruiz</i>
<i>Deasy Jannet Suárez González</i>	<i>Luis Fernando Rómulo Baltasar</i>
<i>Eduardo Zarco Quiroz</i>	<i>Mario Alberto Terrés Romay</i>
<i>Elvia Esmeralda González Vázquez</i>	<i>María de las Mercedes Padilla Cárdenas</i>
<i>Fernando Fonseca Reséndiz</i>	<i>María Gabriela Cruz Sampedro</i>
<i>Guillermina Juárez Contreras</i>	<i>Octavio Plascencia Olivares</i>
<i>Jennifer Nancy Sánchez Carreto</i>	<i>Omar Aquino Carmona</i>
<i>Joel García López</i>	<i>Omar Montes de Oca Cisneros</i>
<i>José Antonio Ramón Lezama</i>	<i>Samira Saleh Castro</i>
<i>José Arturo Vélez Ortiz</i>	<i>Silvia Salgado Tirado</i>
<i>José Enrique González Luna</i>	<i>Susana Georgina Mondragón Albarrán</i>
<i>José Francisco González Méndez</i>	<i>Uriel Gerardo Salinas Aguilar</i>
<i>Juan Antonio Enríquez Solís</i>	<i>Yair Aquino Carmona</i>
<i>Liliane Sofía Ortega Ocampo</i>	

***A la Secretaría de la Función Pública,
que me enseñó la nobleza y entrega del servicio público.***

*Alejandra Gutiérrez Cano
Alicia Campos Cornejo
Ángel Javier Hernández Pérez-Borgatta
Antonio de Luna Saucedo
Araceli Azucena Bautista Marín
Bricia Araceli Ojeda Cisneros
Carlos Eduardo Jasso Campuzano
Carlos Valdespino Rangel
Clara Lorenza Cabañas Robles
Cristina Herrera Bencomo
Delia Grimaldo Sánchez
Diana Marcela Mazari Arellano
Edgar Gabriel Pérez Zaynós
Eréndira Núñez Tapia*

*Ernesto Palacios Camarena
Fernando Reyes Reyes
Gabriel Cabrera Hernández
Guadalupe Peredo Macías
Jaime Correa Lapuente
José Antonio Ruiz Porte Petit
José de Jesús Durón Bernal
Luis Miguel Domínguez López
Marisol Pérez Villanueva
Martha Torres Silva
Rogelio Aldaz Romero
Rosa María Baz Anguiano
Saory Pino Hernández
Víctor Manuel Martínez García*

***Al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales,
que me enseñó el valor de la confianza en el trabajo.***

*Aarón Muñoz Sánchez
Beatriz Martínez Zamora
Brenda Iraida Mendoza Pérez
Carla Martínez Solís
Carlos Alberto de la Fuente Herrera
Carlos Daniel Román Ruiz
Esperanza Gordillo Alonso
Fernando Mas Roa
Florentino Ramírez Avendaño
Guillermo Alberto Villagómez Pinal*

*Henok Torres Esperanza
Hiram Vallejo Cardona
J. Luis García Olvera
José Fidel Castañeda Lugo
José Miguel Milchorena Mendoza
María Graciela Victoria Carrillo y Rodríguez
Óscar Manuel Martínez López
Rubén Belmont Cabrera
Soraya Pérez Munguía*

ABREVIATURAS UTILIZADAS

APP	Asociación Público Privada
CCF	Código Civil Federal
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
DACAAOS	Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
DDF	Departamento del Distrito Federal
DGCSCP	Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas
DOF	Diario Oficial de la Federación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LAOP	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
LAPP	Ley de Asociaciones Público Privadas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCPAF	Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGDP	Ley General de Deuda Pública
LGS	Ley General de Salud
LIA	Ley de Inspección de Adquisiciones
LICOP	Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LPEMEX	Ley de Petróleos Mexicanos
LPLAN	Ley de Planeación
LSNIEG	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OIC	Órganos Internos de Control
OSD	Ofertas Subsecuentes de Descuento
PEMEX	Petróleos Mexicanos
POBALINES	Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPS	Proyectos para la Prestación de Servicios
RLAASSP	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
RLOPSRM	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEPANAL	Secretaría del Patrimonio Nacional
SEPRES	Secretaría de la Presidencia
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMGVDF	Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPCP	Unidad de Política de Contrataciones Públicas
LRPETRO	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES	
I. Administración Pública	1
1. Concepto e importancia de la administración	1
2. Coordinación como elemento principal de la administración	4
3. Clasificación de la administración	6
4. La sectorización administrativa	7
5. La descentralización y la desconcentración	10
6. Las empresas públicas	12
7. El proceso administrativo	14
II. Derecho Administrativo	20
1. Definición de Derecho Administrativo	20
2. Acto Administrativo	21
A. Definición	22
B. Características	22
C. Clasificación	23
D. Actos administrativos, de autoridad y de molestia	26
E. Instancia y Recurso Administrativo	29
III. Teoría Económica	35
1. Concepto de Economía	35
2. Sistema Económico	36
3. Clasificación de los sistemas económicos	44
4. Rectoría Económica del Estado	46
5. Planeación Económica	48
6. Planificación, Planeación y Plan Nacional de Desarrollo	49
IV. Teoría de la Contratación Pública	51
1. Sistemas de contratación administrativa	51
2. Naturaleza jurídica de las contrataciones públicas	55
3. Régimen jurídico de las contrataciones celebradas por el Gobierno	66
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS Y LAS INCONFORMIDADES	
I. Previos a la Constitución Política de 1917	73
II. La Constitución de 1917 y los inicios de la planeación nacional	82
III. Las primeras leyes de contratación pública	114
IV. Efectos de la Reforma Neoliberal en las contrataciones	149
V. Las actuales Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	192
Anexo: Cuadro resumen de las normas analizadas en este Capítulo	239
CAPÍTULO III. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS	
I. Importancia y su relación con la Planeación Nacional de Desarrollo	243
1. Sistema Nacional de Planeación Democrática	245
A. Concepto	245
B. Proceso de Planeación y sus etapas	246
C. Instrumentos del Sistema	266
D. Responsabilidades	266
II. Las Contrataciones Públicas en el Estado Mexicano	267
1. Fundamento	267
2. Normatividad aplicable	270

3. Objeto	279
4. Etapas para la contratación	282
A. Aspectos preliminares	282
B. Proceso de Adjudicación y Contratación	285
C. Ejecución, Entrega y Pago	287
5. Procedimientos para la contratación	288
A. Licitación	288
B. Excepciones a la Licitación	302
6. Figuras accesorias en los procedimientos de contratación pública	307
A. Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas	307
B. Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento	308
C. Sistema Electrónico de Información Pública CompraNet	309
D. Registros Únicos de Proveedores y Contratistas	310
E. Testigos sociales	311
CAPÍTULO IV. LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD EN EL ORDEN FEDERAL	
I. Concepto, naturaleza jurídica e importancia	313
II. Partes del litigio	316
1. El inconforme	316
2. La convocante	317
3. El tercero interesado	319
III. Autoridad Resolutora	319
1. Secretaría de la Función Pública (SFP)	320
A. Órganos Internos de Control (OIC)	321
B. Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas (DGCSCP)	322
C. Contraloría Interna	325
2. Contralorías Locales	325
3. Contralorías de los Organismos con competencia autónoma	326
IV. Procedimiento de la instancia	326
1. Aspectos formales y esenciales en su presentación	326
A. El medio para su presentación	326
B. Firma del escrito	327
C. La acreditación de la representación legal	329
D. Los autorizados y el domicilio para recibir notificaciones	330
E. El acto que se impugna y sus antecedentes	331
F. Los motivos de inconformidad	334
G. Las pruebas	334
H. Las copias de traslado	335
I. La oportunidad en la presentación	336
2. Requerimiento de informes a la convocante	336
A. Informe Previo	337
B. Informe Circunstanciado	338
3. Garantía de audiencia al tercero interesado	339
4. Ampliación de la inconformidad	340
5. Admisión y desahogo de las pruebas, y alegatos	341
6. Suspensión del procedimiento impugnado	342
7. Notificaciones	349
V. Resolución de la inconformidad	352
VI. Acatamiento de la Resolución	357
VII. Impugnación de la Resolución	358
1. Recurso de revisión	358
2. Instancias Judiciales	359
VIII. Deficiencias normativas en el trámite y resolución de las inconformidades	359
1. Los plazos en la instancia	360
2. Recepción y manejo de las promociones presentadas por CompraNet	363

3. La manifestación de interés en participar y la solicitud de aclaraciones para impugnar la convocatoria y juntas de aclaraciones	363
4. La firma del escrito de inconformidad	365
5. Notificaciones personales foráneas	370
6. Medidas de apremio para la convocante	373
7. La suspensión del procedimiento de contratación y de sus efectos	374
8. Impugnación de la cancelación de la licitación y la no formalización del contrato	386
9. La resolución de la instancia de inconformidad	389
Anexo: La instancia de inconformidad	398
PROPUESTA	
A. Propuesta de mejora	401
B. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	407
C. Reforma a los Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	420
CONCLUSIONES	433
BIBLIOGRAFÍA	441

INTRODUCCIÓN

Hasta hace unos cuantos años el tema de los contratos celebrados por el Gobierno era algo más obviado que conocido, en el que la sociedad suponía (inclusive presuponía) cuáles personas se beneficiaban económicamente por alguna obra pública o servicio, y quién era el probable contacto administrativo o político. Era, digámoslo así, un secreto a voces. Sin embargo, el pensamiento colectivo se enfocaba en la idea del “*no pasa nada*” mientras hubiera trabajo o riqueza suficiente para repartir a los diversos sectores de la población.

Sin embargo, el Siglo XXI trajo consigo una serie de circunstancias que han obligado a los Estados, concretamente al mexicano, a la apertura de ideas, de transferencia de conocimientos y creación de tecnología. Un hartazgo generalizado y la idea de cambio ocasionaron que por primera vez en décadas, un partido político alternativo ganara las elecciones presidenciales. Ello, aunado a las diversas crisis económicas y políticas, así como el avance en las telecomunicaciones permitió que instituciones y fundamentos políticos, jurídicos y sociales fueran revisados, corregidos, fortalecidos o eliminados, a fin de adaptarlos al nuevo orden.

Con la premisa de un Gobierno abierto, cuya operación y resultados fueran accesibles al ciudadano ordinario mediante ideas como la transparencia y el acceso a la información pública, salieron a la luz actos que provocaron mala imagen de funcionarios públicos y políticos, a través de favoritismos y compadrazgos para la asignación de contratos, los cuales no sólo se realizaron bajo un esquema “ordinario” de corrupción, sino que además no generaban riqueza o empleos, ni satisfacían necesidades generales.

Conforme avanzó la década anterior y en la presente, se hicieron públicos contratos en materia energética, infraestructura, educación, salud y vivienda, en los que fue evidente el conflicto de interés entre particulares y servidores públicos, con favores para ser adjudicados que van desde una botella de vino hasta yates. Como reza el dicho: “*depende el sapo, la pedrada*”, y algunas más creativas como “*yo trabajo al diez, veinte o treinta por ciento*”. Esa normalidad se ha visto quebrantada recientemente, ya que por

primera vez en mucho tiempo, es perceptible la molestia general en la sociedad por estos abusos.

No obstante, la sociedad en la mayoría de las ocasiones no tiene conocimiento de que existen medios legales para cambiar la situación actual, si bien no siempre son totalmente efectivos, en atención al acto en sí mismo, a las partes involucradas o a quien tiene la facultad de decisión y resolución. Tal es el caso de la instancia de inconformidad, prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que son las principales normas en las que debe apoyarse el Gobierno para la celebración de contratos.

La inconformidad y las contrataciones públicas son temas de los que si bien todos escuchamos, pocos conocemos su funcionamiento desde el interior. Por tal motivo, esta tesis tiene como meta ser un instrumento de conocimiento para abogados, empresarios, servidores públicos y, en general, al ciudadano mexicano que busque comprender y buscar soluciones a vicios tan arraigados en la psique nacional como la corrupción.

Esta tesis surge a partir de la siguiente pregunta:

¿Qué es y cuál es el origen, principios, objetivos, utilidad, importancia, ventajas y deficiencias de la instancia de inconformidad contra los procedimientos de contratación pública en el orden federal, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática?

Mientras que los objetivos de este trabajo se reducen a los siguientes:

- En general, realizar una crítica actual sobre la tramitación y resolución de la instancia administrativa de inconformidad en el orden federal ante la Secretaría de la Función Pública, y proponer una reforma que pueda ser implementada para mejorar tanto el procedimiento, su desarrollo, así como sus efectos.
- Definir con claridad y sencillez los conceptos que se vinculan directa o indirectamente con las contrataciones públicas, las inconformidades y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- Mostrar cómo se relaciona la Constitución, las Leyes y el Plan Nacional de Desarrollo con la inconformidad, a efecto de conocer su importancia como instancia de control.
- Conocer los aspectos económicos, sociales, políticos y administrativos de la instancia de inconformidad, sin delimitarlo al jurídico.
- Encontrar las fallas en el sistema y en el procedimiento que ocasionan ineficacia en las inconformidades, para así proponer e implementar de manera adecuada las reformas necesarias.
- Proponer una reforma que pueda ser implementada en la administración actual, a efecto de mejorar la gestión pública y el control de ésta por la ciudadanía.
- Encontrar una solución para que el procedimiento deje de ser visto por la ciudadanía como un mero trámite, y se convierta en un medio de defensa, tanto a sus intereses, como para los colectivos.
- Demostrar las ventajas que brinda a la administración pública actual la existencia de la inconformidad, como el de la detección de fallas y fugas en el ejercicio del gasto público, y actos de corrupción originados por las mismas.

Aspectos que buscaré cubrir a lo largo de cuatro capítulos, y en los que se tratan los temas siguientes:

En el Capítulo I analizo conceptos generales que son aplicables a las contrataciones públicas y las inconformidades, como fundamentos de la administración y el proceso administrativo; Derecho Administrativo y nociones sobre el acto administrativo; teoría económica, sistemas económicos, los factores de la producción y el ciclo de flujos; teoría de la contratación administrativa, el contrato administrativo y un pequeño debate sobre su existencia, así como la naturaleza jurídica de la licitación.

En el Capítulo II repaso los antecedentes normativos en materia de contrataciones públicas en nuestro país, comenzando desde la época colonial hasta la reforma energética de 2014, presentando personajes de la política nacional, dependencias y entidades que alguna vez conocieron de la materia, así como vestigios del control administrativo en las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios.

En el Capítulo III expongo el concepto de Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, su proceso, las autoridades involucradas y su importancia; además, y entrando a los temas que interesan en la tesis, hablo sobre los procedimientos de contratación previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el proceso de licitación y la adjudicación del contrato, así como aspectos accesorios en los mismos.

En el Capítulo IV analizo la instancia de inconformidad, explicando las etapas procedimentales y aspectos de competencia, autoridades involucradas, partes, plazos, suspensión y resolución, así como los principales problemas a los que se enfrentan quienes conocen del proceso y sus causas.

Por último, y con el afán de retribuirle a esta Universidad y a la sociedad, presento mi propuesta de revisión a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus respectivos Reglamentos, en lo que hace al apartado de la instancia de inconformidad, planteando soluciones a los problemas descritos en el Capítulo IV, y que, considero, son factibles para implementarse sin caer en arbitrariedad.

De esta forma, esta tesis va dirigida a toda persona que tenga interés en el tema de las contrataciones públicas y de la instancia de inconformidad, agradeciendo de antemano su paciencia y voluntad para dedicar algo de su tiempo en leer, comprender y, por qué no, discutir una propuesta realizada por un ciudadano dedicado al servicio público y futuro abogado, que busca aportar su grano de arena en la construcción de un mejor país.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

I. Administración Pública.- 1. Concepto e importancia de la Administración.- 2. Coordinación como elemento principal de la Administración.- 3. Clasificación de la Administración.- 4. La Sectorización Administrativa.- 5. La Descentralización y la Desconcentración.- 6. Las empresas públicas.- 7. El Proceso Administrativo.- II. Derecho Administrativo.- 1. Definición de Derecho Administrativo.- 2. Acto Administrativo.- A. Definición.- B. Características.- C. Clasificación.- D. Actos administrativos, de autoridad y de molestia.- E. Instancia y Recurso Administrativo.- III. Teoría Económica.- 1. Concepto de Economía.- 2. Sistema Económico.- 3. Clasificación de los sistemas económicos.- 4. Rectoría Económica del Estado.- 5. Planeación Económica.- 6. Planificación, Planeación y Plan Nacional de Desarrollo.- IV. Teoría de la Contratación Pública.- 1. Sistemas de contratación administrativa.- 2. Naturaleza jurídica de las contrataciones públicas.- 3. Régimen jurídico de las contrataciones celebradas por el Gobierno.

I. Administración Pública.

1. Concepto e importancia de la Administración.

La Administración se conforma por una serie de conceptos y conocimientos sobre diversas materias, como la psicología organizacional, la economía, la contabilidad, el derecho, entre otras. La diferencia entre ésta y otras ramas de las ciencias sociales radica en que los sujetos, las estructuras, las ideologías o los procesos que se emplean en un organismo social no son atribuibles a esta, sino a otras.

A diferencia del Derecho, no requiere de juicios axiológicos para determinar si es o no eficaz, pues sus resultados son cuantificables y estadísticos, que permiten a quien tiene la facultad de decisión (quien sí puede inclinarse a determinada ideología o fines) tomar precisamente aquella más acertada o sustentada.

No entraré a analizar escuelas del comportamiento humano ni las técnicas especializadas de carácter subjetivo en la administración, ya que no es el objeto de esta tesis. Me enfocaré en indicar y definir ciertos conceptos clave, aplicables a cualquier rama dentro de la materia, para así entrar de lleno a la vertiente de la Administración Pública.

Al igual que con el concepto del Derecho, en la administración existe un debate sobre si la disciplina puede ser considerada técnica, ciencia, o incluso, arte. Para ello, debemos definir en primer lugar cada uno.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia¹, técnica, ciencia y arte se definen como sigue:

- Técnica: Conjunto de procedimientos y recursos de que sirve una ciencia o un arte.
- Ciencia: Conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales.
- Arte: Virtud, disposición y habilidad para hacer algo. Manifestación de la actividad humana mediante la cual se expresa una visión personal y desinteresada que interpreta lo real o imaginario con recursos plásticos, lingüísticos o sonoros.

Las diferencias entre dichos conceptos en relación con la administración son: el método, su finalidad, y el resultado obtenido de la actividad que se realice.

La administración utiliza un método por el cual busca la solución de un problema de tipo organizacional, mismos que se suscitan en grupos sociales; el método de la ciencia pretende generar conocimiento a través de la observación y la experimentación; el arte se enfoca en desarrollar resultados de carácter o influencia estética, o una práctica producto de la maestría; la técnica, por último, es una herramienta, que puede ser utilizada en cualquiera de las disciplinas anteriores.

Tanto la ciencia como el arte pueden ser bases que den origen a un acto o proceso de carácter administrativo, pero no la administración en sí misma. Lo explicaré con los siguientes ejemplos:

- 1) Si se desea investigar y encontrar una cura para una enfermedad, no se atribuirá su creación a los procesos administrativos (coordinación, planeación, dirección, control, o evaluación), sino aquéllos de las áreas biológica, química, o médica. Lo que la

¹ Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed. Real Academia Española. <http://www.rae.es/> (Mayo 10, 2013).

administración permitirá es que dichos procesos puedan efectuarse de manera eficiente, y en su momento, sean eficaces, al coordinar los recursos materiales y humanos necesarios para ello (buscar las instalaciones, conseguir a los especialistas e investigadores, o adquirir el equipo necesario).

- 2) Si un organismo público requiere de los servicios de consultoría o gestión para la organización de un área de trabajo (por ejemplo, de quejas), los procesos científico-sociales llevados a cabo en el interior del área, como la atención y resolución de quejas, son independientes a la administración. Esta última sólo se encargará de diseñar una estructura eficiente y acorde a las necesidades del propio organismo, sin determinar fallas en la resolución de los procedimientos jurídicos derivadas de la propia práctica jurídica.
- 3) Si desea hacerse una exposición de pintura vanguardista en un museo, la administración no se encargará de crear las obras (ni siquiera recrearlas), pues eso es propio del artista en sí mismo y sus reproductores. El administrador se enfocará en crear las condiciones por las cuales pueda hacerse la exposición, como buscar el lugar, realizar los convenios, organizar los costos y pagos, entre otros.

La administración no puede considerarse como ciencia, ya que su fin no es el de crear conocimiento, sino solucionar un problema o necesidad de un grupo; no es arte, ya que no busca el fin estético; no es técnica, ya que ésta es sólo una parte de dicha disciplina, pero no su totalidad. En cambio, se asemeja al concepto de tecnología: aplicabilidad y aplicación de conocimientos para resolver problemas específicos. En ese sentido, se le ha denominado proto-ciencia², en virtud de que los conocimientos relativos al comportamiento de un grupo de personas dentro de un organismo, corresponde a otras materias (psicología, sociología, o incluso, las ciencias políticas y la filosofía). La administración se encarga de aplicar esos conocimientos para que el organismo funcione adecuadamente y genere resultados, que podrán ser financieros, económicos, sociales, políticos, jurídicos o científicos.

Así, se define como –el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social”³. El término etimológicamente se conforma por el

² [Sin autor] —¿Qué es la administración? ¿Una ciencia, una técnica, un arte?” <http://www.compasslatam.com/publicaciones/ensayo%20sobre%20la%20administraci%C3%B3n%20como%20arte,%20ciencia%20o%20t%C3%A9cnica.pdf> (Consultado el 21 de Marzo de 2013).

³ Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*. Ed. Limusa. México, 2010. p. 14.

prefijo *-ad*" (hacia o enfocado a), *-minus*" (inferioridad) y *-ter*" (sufijo de comparación). Así, *-minus*" y *-ter*" forman otro vocablo: *-minister*", que es comparativo de inferioridad (opuesto a *-magister*", que es de superioridad), por lo que administración implica una subordinación u obediencia, el que realiza una función bajo el mando de otro, el que presta un servicio a otro⁴.

De lo anterior, se entiende que en la administración existen dos sujetos: aquél que da las órdenes y sus directrices, y otro que las obedece, en una escala jerárquica determinada. Esto se ejemplifica en la Administración Pública, al delimitarse facultades de orden y de instrucción conforme a disposiciones normativas.

Cabe agregar que la administración cuenta con cuatro características que, a decir del maestro Agustín Reyes Ponce, la diferencian con otras disciplinas:

- a. *Universalidad*, ya que es un fenómeno que ocurre en todo organismo social, sin importar su naturaleza o fines.
- b. *Especificidad*, toda vez que es una disciplina *sui-generis*, no obstante la variedad de disciplinas, técnicas o ciencias que se relacionen con ésta.
- c. *Unidad Temporal*, ya que el proceso administrativo es único, al no terminar sino hasta que el organismo social deja de existir.
- d. *Unidad Jerárquica*, en atención a que los superiores jerárquicos participan de la misma administración, independientemente de su nivel.

La Administración para el Gobierno, igual que para las empresas, es la base estructural y funcional de sus actividades, al requerirse que sus respectivos elementos humanos, materiales o financieros trabajen en forma coordinada, a efecto de conseguir los objetivos que se hubieren planteado. De ahí que sea el sustento de toda sociedad antigua, moderna o futura.

2. Coordinación como elemento principal de la Administración.

⁴*Ibidem.* p. 2.

La Coordinación es el medio utilizado por la Administración. El término *coordinar* proviene del prefijo en latín *-eo* (unión) y *-ordinare* (ordenar).

Como lo expliqué anteriormente, un organismo social tiene una estructura, en que se emiten una serie de directrices en su interior sobre las que los sujetos llevan a cabo sus funciones. De ahí que la *-coordinación* implica que todos los elementos del organismo social tengan un orden, no arbitrario, derivado de un proceso metódico y cronológico, y que consta de dos etapas:

La primera, denominada *Mecánica Administrativa*, de estructuración o construcción del organismo social, en la que sus integrantes van diferenciando sus respectivas funciones y capacidades, así como las reglas y procedimientos a realizar; la segunda, o *Dinámica Administrativa*, en la que una vez estructurado el organismo, desarrolla las funciones, operaciones o actividades que le son propias.

Dichas fases o etapas no están claramente definidas en un proceso administrativo en activo, ya que están en constante ejercicio y conjunción la una con la otra. La separación se hace en relación con la toma de decisiones: no podría haber un control (parte de la dinámica) si no existe previamente un plan (parte de la mecánica), y no podría idearse posteriormente un plan, si no hay una revisión de los datos obtenidos mediante el control.

De ese modo, la columna vertebral del proceso administrativo es la coordinación, la cual tiene tres alcances, a fin de ser efectiva y, en consecuencia, la administración tenga los resultados esperados:

- a) La acción de quien está administrando, es decir, que el administrador esté realizando la función de administrar y no otras que no le son competentes.

En el sector público, por ejemplo, el titular de una dependencia no estará revisando personalmente asuntos de carácter litigioso, dado que se cuenta con una unidad especializada en asuntos jurídicos. Los superiores jerárquicos deben encaminar sus acciones precisamente a lo que les corresponde de acuerdo a su mando y funciones.

- b) La actividad misma resultado de la administración (la coordinación encaminada a una determinada acción): efectuar los planes, programas o presupuestos, inventariar recursos materiales, entre otros.
- c) El fin perseguido, o la consecución de objetivos a través de la coordinación de elementos. Si éste no se consigue en los términos deseados, es probable que la coordinación no haya sido la adecuada, y llevará al administrador a replantear detalles y acciones en la propia estructura (modificar metas, movilizar personal, eliminar o agregar procesos, etcétera).

3. Clasificación de la Administración.

Dentro de las clasificaciones que se dan sobre la administración, podemos encontrar aquella en la que se diferencia la administración que se da en el sector público de la del sector privado, de acuerdo a tres criterios distintivos:

A. La naturaleza del órgano que administra.

Cuando se trate del Gobierno, como ente institucionalizado y elemento del Estado que se encarga de la ejecución de las decisiones políticas fundamentales de un país, nos referiremos a la Administración Pública. Los actos que se emiten son denominados "Actos Administrativos", y pueden ser emitidos por cualquier órgano del Estado.

Cuando los actos de administración sean ejecutados por particulares (es decir, que no pertenecen al Gobierno), se tratará a una Administración Privada, y se les denominará "Actos de Gestión".

B. El fin buscado.

En la Administración Pública se busca conseguir un beneficio de carácter colectivo (social), mientras que en la Administración Privada se buscan beneficios particulares, en su mayoría de carácter lucrativo (salvo el caso de las asociaciones no lucrativas, cuyo fin es más bien de carácter científico o comunicativo).

Cabe señalar que el Gobierno puede crear organismos en el que se realicen actos por los que se obtenga un lucro. No obstante, las utilidades o resultados de esa gestión no van encaminados a beneficiar económicamente al político o funcionario que dirige ese organismo, sino a la sociedad en general mediante la actividad financiera del Estado.

C. La fuente inmediata.

Se enfoca en las directrices principales que permiten la emisión del acto. En la Administración Pública, dichas directrices se encuentran en cuerpos normativos: la Constitución en primer lugar, la Ley, Reglamentos, Acuerdos, Manuales, entre otros; para la Administración Privada, su base es la voluntad de los particulares, mediante convenios, contratos, u otros instrumentos.

Por otra parte, si bien los actos administrativos se rigen por disposiciones de ese carácter, y los actos civiles por la legislación civil, habrá ocasiones en que la fuente inmediata (normatividad aplicable) sea la inversa: habrá actos administrativos que deberán regirse por la legislación civil, y actos civiles que deban observar normas administrativas. Para diferenciar estas situaciones, debemos considerar tanto la capacidad de ejercicio del propio sujeto, trátase de un organismo público o de un particular quien ejecute el acto, como la naturaleza del acto en sí mismo. Más adelante, analizaré este punto para el caso de los procedimientos de contratación administrativa.

4. La Sectorización Administrativa.

La sectorización es un proceso por el cual se facilita la comunicación, la recopilación de datos estadísticos, la programación y presupuestación en la Administración Pública Federal, entre otros fines, específicamente entre las propias dependencias y entidades, a efecto de que las acciones se ejecuten con mayor certeza y eficiencia.

Un sector es “un conjunto de acciones homogéneas que realizan con objetivos comunes las entidades, ya sean privadas, públicas o sociales”⁵. Es, en otras palabras, agrupar los organismos sociales de acuerdo a sus funciones y materias que les son encomendados.

⁵ Ortega Blake, Arturo. *Diccionario de Economía Política y Administración*. Ed. Trillas, México, 2011. p. 319.

La sectorización es «la acción jurídico-administrativa por medio de la cual se determinan o definen los organismos e instituciones bajo la coordinación de una dependencia central o comité conforme a los objetivos del plan nacional o general [...] es una convención de análisis e instrumentación de los ejercicios de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control»⁶, y puede involucrar la prestación de servicios públicos, el otorgamiento de créditos o incluso la producción de bienes y servicios generales en el mercado.

La sectorización puede darse de dos maneras:

A. *Sectorización Estructural.*

En ésta, los organismos sociales se agrupan de acuerdo al elemento del Estado al que pertenecen, pudiendo ser parte del Gobierno o de los Gobernados en general, siendo los siguientes:

- a) *Sector Público.* Es aquel en el que las acciones y organismos corresponden al Gobierno, así como su control, sea directo (centralizado) o indirecto (descentralizado).

En nuestro país, por ejemplo, se refiere al conjunto de Órganos de Gobierno del Estado (el Poder Público en sus funciones), Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Organismos con competencia autónoma, los cuales son controlados por un funcionario gubernamental.

- b) *Sector Privado.* Es ajeno al control estructural del Gobierno. Se refiere a aquellos organismos sociales que son operados, financiados y controlados por particulares en lo individual. Sus integrantes son, en su mayoría, propietarios del capital económico del país (empresarios o comerciantes independientes) Generalmente actúan de manera individual, sin embargo pueden integrar asociaciones.

Como ejemplo podemos encontrar la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Asociación de Bancos de México (ABM), empresas (Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.) y corporativos en lo particular (Grupo Salinas).

⁶*Ibidem.* p. 320.

- c) *Sector Social*. Aquel conformado por organismos sociales deslindados de los sectores público y privado, y que representan a un determinado grupo social. A diferencia del sector privado, los grupos sociales representan al resto de la población que no es dueña del capital, enfocándose mayormente al factor trabajo, por lo que sus fines no son lucrativos, sino más bien de defensa y lucha por igualdad de condiciones.

En este sector podemos encontrar organismos como los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales, como el Partido Acción Nacional (PAN) o la Unión Nacional Sinarquista; aquellas de carácter laboral y sindical como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM); e incluso, asociaciones de vecinos.

B. *Sectorización Económico-Administrativa*.

Es aquella en la que los organismos sociales se agrupan dependiendo de su incursión en la economía nacional mediante la separación de sus actividades:

- a) *Sector Primario o Agropecuario*. Comprende las actividades en la que se aprovechan de manera directa los recursos naturales, sin ser transformado en otro producto (agricultura, ganadería o pesca).
- b) *Sector Secundario o Industrial*. Aquel en el que se agrupan las actividades por las que se transforman los recursos naturales (materias primas) en otros productos, agregándoles un valor de industrialización (maquila, metalurgia, construcción o refinación).
- c) *Sector Terciario o de Servicios*. Aquel cuyas actividades no se enfocan en el bien en sí mismo, sino en una derivación de este que implica un contacto entre el consumidor final y el que posee el producto (transporte, comercio, banca y crédito, turismo o educación). Son inmateriales.

En materia de planeación en nuestro país, se define una cabeza de sector (específicamente una dependencia gubernamental), que es quien dirige las acciones y las instituciones que forman parte de ese grupo, y que a su vez define un Ramo de la administración pública.

Por ejemplo, el sector denominado “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” lo encabeza la Secretaría del mismo nombre (SAGARPA), y que dirigirá las políticas, las acciones y la conjunción con otros sectores en el ámbito agropecuario y de soberanía alimentaria en nuestro país. En el capítulo III entraré a detalle en este tema.

5. La Descentralización y la Desconcentración.

Para que la administración de un organismo social sea eficiente y efectiva, el administrador en cargo puede optar por ciertas opciones como lo es la descentralización y la desconcentración de funciones.

Para el caso de la administración pública, la descentralización se entiende como “la transferencia de autoridad y capacidad de decisión propiciada por el gobierno central a los organismos descentralizados del sector público y del gobierno”⁷.

Suele confundirse con la desconcentración, pero ésta consiste en “la delegación de responsabilidad del ejercicio de funciones a los órganos o funcionarios subalternos y la transferencia de recursos presupuestales y apoyos administrativos para el desempeño de tales responsabilidades sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita”⁸.

Aunque son conceptos parecidos en algunos puntos, tienen diferencias sustanciales, las cuales resumo en el siguiente cuadro:

DESCENTRALIZACIÓN	OBJETO	DESCONCENTRACIÓN
<i>Transferencia de mando, no dependiendo la decisión del superior jerárquico de aquella emitida por el líder de sector (no hay delegación).</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>No existe transferencia de mando, por lo que las decisiones adoptadas en el organismo deben someterse a aprobación del líder de sector (el superior jerárquico es un delegado del líder del sector).</i>
<i>No existe una relación jerárquica entre el líder de sector y el superior jerárquico</i>	<i>Jerarquía Estructural</i>	<i>El superior jerárquico del organismo desconcentrado se encuentra jerárquicamente</i>

⁷Ibidem. p. 93.

⁸Ibidem. pp. 94-95.

<i>del organismo descentralizado (no son parte de la misma persona jurídica, sino que éstos a su vez son una persona jurídica diversa).</i>		<i>ligado al líder de sector, previéndose de esa manera en su estructura (son parte de la misma persona jurídica).</i>
<i>Realiza funciones técnicas que no son parte de las encomendadas al organismo centralizado líder de sector, pues éste último se enfoca en su regulación, no en su ejecución.</i>	<i>Funciones</i>	<i>Realiza funciones de carácter técnico que son parte de las encomendadas al organismo centralizado, y que el último, por sus recursos o estructura, no puede realizar de manera directa.</i>
<i>Leyes orgánicas específicas, así como la Ley Federal de Entidades Paraestatales.</i>	<i>Normatividad que los rige</i>	<i>Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como el Reglamento Interior de la dependencia centralizada.</i>

Asimismo, la descentralización se clasifica de la siguiente forma:

- a) *Por región*: el Gobierno Federal cede ciertas facultades en determinadas materias para que sean llevadas a cabo por los Gobiernos Locales o Municipales, dado que éstos pueden efectuarlas con mayor rapidez, control y eficacia.

Este tipo de descentralización puede encontrarse en el Sector Educación, como el caso de los Centros de Investigación y de Enseñanza Regionales.

- b) *Por servicio*: cuando el Gobierno Federal centralizado no puede llevar a cabo ciertas actividades por ser técnicas, o que éste no cuente con la tecnología o capacidad, se deja la realización de estas a los organismos descentralizados especializados.

Un ejemplo es el de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus Empresas Productivas Subsidiarias, que proporcionan toda una cadena productiva en la industria petrolera del país (incluso de otros países), abarcando desde la exploración, explotación, refinación, distribución y comercialización de productos derivados del petróleo

Otro ejemplo es el de las Sociedades Nacionales de Crédito, que brindan el servicio de banca y crédito a ciertos sectores de la sociedad y del gobierno, a efecto de promover el desarrollo económico y social del país.

c) *Por concesión*: al igual que en la descentralización por servicio, se realizan concesiones al sector privado sobre ciertas actividades a efecto de que éste, posteriormente a la inversión inicial, pueda recuperarla y obtener además utilidades, limitándose en ciertos aspectos, pues dependerá en gran medida el objeto o actividad que se pretenda descentralizar (si se considera un área estratégica o si se trata de una actividad exclusiva del Gobierno).

Un ejemplo es el de las carreteras concesionadas, a efecto de que en forma compartida, se financien, mantengan y presten servicio por el Gobierno y particulares previamente elegidos por el primero.

En resumen, la administración centralizada delega poco y conserva en los altos jefes el máximo control, reservando a éstos el mayor número posible de decisiones, mientras que la administración descentralizada delega en mucho mayor grado la facultad de decidir, y conservar sólo los controles necesarios en los altos niveles”⁹.

Ahora bien, el que los organismos descentralizados no dependan su actividad de lo que decidan los titulares de la Administración Pública Centralizada, no implica que éstos se encuentren desligados de éstos, pues ejercen un control en la última instancia administrativa, a efecto de revisar que los actos que se emitan en el interior sean apegados a sus funciones legales y administrativas, sin despegarse de las mismas.

6. Las empresas públicas.

Reyes Ponce, en su libro *Administración Moderna* (Limusa, 2010), hace un apartado denominado “*Problemas que plantea el Estado-Empresario*”, en el que explica las situaciones que acontecen en las empresas gubernamentales.

En él, explica sobre la existencia de dos problemáticas que ocurren en dichos organismos, directamente relacionados en cómo son administradas:

⁹*Ibidem.* p. 312.

1. *Los objetivos de las empresas.* La creación de las empresas públicas tiene la finalidad de lograr un beneficio de carácter colectivo, que es la satisfacción de una necesidad general; en una empresa privada, el fin es la obtención de ganancias.

Aun cuando la empresa pública no genere ganancias e incluso registre pérdidas, no debe considerarse que ha fallado en su objeto, pues la finalidad que debe cumplir es de carácter colectivo, en el que la necesidad general se haya satisfecho.

El autor explica que el Gobierno debe reservarse los objetivos de esas empresas, garantizando la satisfacción de la necesidad colectiva, y permitiendo en ellas el desarrollo administrativo, con la finalidad de que se den posteriormente uno de los siguientes supuestos:

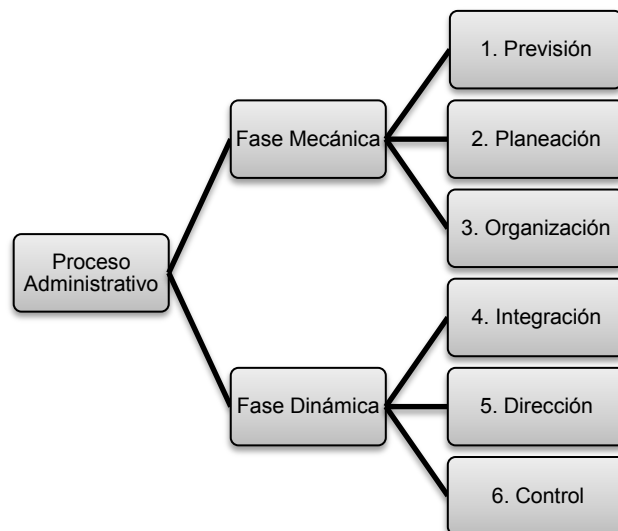
- a. Que el Gobierno deje de hacerse cargo de esa empresa y, por ende, la tarea pase a ser responsabilidad de la iniciativa privada, o
 - b. Que dejen de registrarse pérdidas en esas empresas públicas, a efecto de que si siguen siendo dirigidas por el Gobierno, no se pretenda pagar esas pérdidas mediante la creación de impuestos o políticas tendentes a aumentar la carga fiscal de la sociedad en general.
2. *La interferencia de la política en la administración.* La empresa pública debe manejarse como si fuera privada. El Gobierno debe fijar los objetivos de esos organismos debido a la importancia de las tareas que realizan, sin embargo, no puede hacerse extensible esa intervención a las áreas de dirección, planeación detallada, organización, integración o control inmediato, ni tampoco en la designación de funcionarios, toda vez que en cada cambio de gobierno tienden a moverse dichos cargos, generando incertidumbre dentro de la propia empresa, así como rezago hasta en tanto la nueva administración se encuentre debidamente asentada.

De ahí que es importante el conocimiento para administrar las empresas de carácter público, ya que su objetivo no es el de obtener utilidades, sino la satisfacción de una necesidad social, por lo que en primer instancia no debe ser objeto de evaluación los reportes de pérdidas económicas. Más bien, deben buscarse estrategias para que esa actividad prioritaria resulte rentable, y no implique gravar más los ingresos de los ciudadanos contribuyentes.

7. El Proceso Administrativo.

Es la serie de pasos o etapas básicas sobre las cuales se realiza la Administración¹⁰. También se conocen éstos como *Elementos de la Administración*. El proceso administrativo, a diferencia de otros procesos, es indivisible en sí mismo, por lo que no existe un corte entre cualquiera de sus etapas: es decir, al momento que se efectúa uno de los pasos del proceso, se realiza cualquiera de los demás (por ejemplo, al planificar, se está también desarrollando el control). Sin embargo, se hace esta distinción conceptual a efecto de una mejor comprensión del mismo.

El proceso administrativo puede esquematizarse de la siguiente manera:



1. Fase Mecánica.

En párrafos anteriores señalé la importancia de la Mecánica Administrativa, que es una fase en la que se estructura la administración que se desarrollará en el organismo social, se especifican los procesos y fines, y se delimitan las funciones de cada sujeto. Asemajándolo con el proyecto de la construcción de un edificio, la mecánica administrativa consistiría en lo siguiente:

- Decidir qué quiero construir y para qué, en este caso, un edificio de oficinas.

¹⁰Reyes Ponce, Agustín. *Ob. Cit.* p. 22.

- Dimensionar el edificio en cuanto a tamaño.
- Seleccionar un lugar en el que se construirá.
- Conseguir permisos.
- Presupuestar la proyección del edificio.
- Contratar expertos en ingeniería y arquitectura para que diseñen el proyecto y en su caso, supervisen su construcción.
- Hacer el análisis de las estructuras del edificio, su resistencia y otras variables.
- Determinar la cantidad de material a utilizar.
- Especificar el presupuesto a utilizarse para el material y la construcción.
- Especificar tiempos para iniciar y finalizar la construcción.

De igual manera, la mecánica administrativa será previa a la ejecución de los actos, con aspectos que el administrador debe contar antes de ejercer sus funciones, con base en la información de actividades anteriores.

1. Previsión.

Es aquel elemento –en el que, con base en la consideración de las condiciones futuras en que una empresa habrá de encontrarse, reveladas por una investigación técnica, se determinan los principales cursos de acción que permitirán realizar los objetivos de esa misma empresa”¹¹. En otras palabras, es anticiparse a ciertas condiciones y situaciones futuras por las que organismo social pasará, tomando como referencia una base empírica y documental ya existente.

Su importancia radica en visualizar un panorama sobre el cual pretendemos desarrollar una acción, previo a cualquier plan a ejecutar, y por la que podamos darnos una idea de cómo

¹¹*Ibidem.* p. 182.

podría encontrarse el futuro cuando decidamos llevar a cabo las acciones administrativas. No es una práctica adivinatoria, pues para eso tenemos un soporte documental (registros, datos, estadísticas, resultados, análisis) y empírico (experiencia administrativa) que nos permite tener una mayor certeza respecto al rumbo que tomarán nuestras acciones.

Comprende tres etapas:

- 1) *Objetivos*. Es lo que queremos conseguir mediante la administración en el futuro, resultado de un proceso administrativo, no vagamente, sino real y concretamente.
- 2) *Investigación*. Base de la previsión, que trata de encontrar los medios idóneos y eliminar factores de dificultad, a fin de cumplir con los objetivos planteados.
- 3) *Cursos alternativos de acción*. Posibilidad de elegir un camino diverso en un momento determinado, en el que las circunstancias no permitan continuar con el que habíamos proyectado inicialmente. Así, se pretende no establecer un único procedimiento o curso de acción, pues en caso de que por alguna situación lo interrumpa, no podríamos lograr el fin esperado. Para ello, deberán valorarse diversas opciones para lograr el objetivo.

2. *Planeación*.

Consiste en «fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarias para su realización»¹².

A diferencia de la previsión, que implicaba *lo que podría hacerse*, en la planeación se busca *qué va a hacerse*: la primera, se enfoca en algo previo a la concreción, buscando allegar al administrador de elementos que le permitan formular una serie de objetivos; en la segunda, se diseñan procedimientos, controles, estrategias y se fijan tiempos para llevar a cabo esos objetivos.

La planeación se conforma por las etapas siguientes:

¹²*Ibidem*. p. 244.

- 1) *Políticas*. Normas o criterios generales que buscan orientar las acciones a ejecutar. Sirven para formular, interpretar o suplir normas concretas.
- 2) *Estrategias*. De la generalidad de las políticas, se derivan las estrategias, que tienen un carácter específico. Es algo que debe hacerse o que se hará.
- 3) *Procedimientos*. Secuencia de pasos a realizar a efecto de lograr los resultados esperados en la mejor forma posible. Su finalidad es la de agilizar ciertas acciones que, de no hacerse en forma procedimental, podrían demorarse más tiempo y esfuerzo. Se convierten en rutinas o trámites que deben realizarse para lograr una determinada acción dentro del organismo social.

Cabe agregar que se dan en los niveles operativos, pudiendo vincularse en varias áreas o departamentos.

- 4) *Programas*. Este concepto es de los más trascendentes en la etapa de la planeación, pues agrega la temporalidad. Conjugan los criterios de las políticas con la secuencia de los procedimientos, pero además fija el tiempo requerido para que se lleven a cabo y logren los resultados esperados.

En este, encontraremos los Presupuestos, que son programas que cuantifican elementos, pudiendo ser: Financieros (cuyos elementos se estiman en cantidades monetarias) o No Financieros (estimaciones en cantidades de producción, ventas, u otros).

La complejidad en el tema de la planeación se vuelve mayor cuando lo que se está planificando es la economía y el desarrollo de un país, pues debe ser específico el proceso a efecto de determinar políticas claras, estrategias, procedimientos y programas que sean realizables en el corto tiempo que implica una administración, así como el presupuesto que se le asignará a cada uno.

3. Organización.

-Estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados”¹³.

Complementa la estructuración de los objetivos planteados en la previsión y planeación, el proceso para llevarlos a cabo, así como la relación entre los recursos para ejecutar ese el mismo mediante la coordinación.

Sus etapas son las siguientes:

- 1) *División de Funciones*. Se hace, en primer lugar, la del nivel superior jerárquico en los organismos sociales, y posteriormente en los demás niveles.
- 2) *Jerarquización*. Dependiendo del número de funciones y de la especialización que se dé en el organismo social, será el número de niveles y puestos que se consideren necesarios para llevarlos a cabo.
- 3) *Obligaciones*. Son las actividades de las que debe responsabilizarse un determinado “puesto”, que es a su vez, “una unidad de trabajo específica e impersonal”¹⁴. El puesto es único pues sólo puede ser ocupado por una persona; es específico porque su objetivo es desarrollar actividades concretas; y es impersonal, porque el puesto existe en razón de la función que desarrollan, no de quien lo ocupa.

II. Dinámica Administrativa.

Se refiere a cómo de hecho operan los elementos, instrumentos, medios y los recursos una vez estructurado el esquema administrativo del organismo social, basándose en cuestiones inmediatas y reales, a diferencia de la mecánica que se enfoca en cuestiones que deberían ser, y que tienen visión a futuro. Es, por tanto, donde lograremos la obtención de resultados, sobre los cuales podremos repetir nuevamente el proceso administrativo tras determinar si se cumplieron o no las metas planteadas.

¹³*Ibidem*. p. 277.

¹⁴*Ibidem*. p. 313.

En el ejemplo del edificio que deseamos construir, la dinámica trataría ya sobre la construcción de éste, mediante la integración de los recursos humanos que poseemos (ingenieros, arquitectos, albañiles) con los insumos (materiales y maquinaria) para llevar a cabo lo que se indica en las memorias de cálculo y planos.

Se conforma por los siguientes elementos:

4. Integración.

Consiste en –obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social”¹⁵.

5. Dirección.

Elemento –en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autoridad, y se vigila de manera simultánea que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas”¹⁶.

Una vez integrados los recursos del organismo social, se procede a ejecutar lo que se estableció en la planeación, y sobre lo cual obtendremos los resultados respectivos que posteriormente serán analizados. Es el elemento más importante en el proceso administrativo, pues de nada serviría un proceso de consultar datos y planear cómo realizar nuestros objetivos si el mismo no se hace, o si hace de una forma indebida, por lo que esta vigilancia permite la realización de dichas acciones conforme a las normas.

6. Control.

De acuerdo a Maddock, el control consiste en –la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”¹⁷.

¹⁵*Ibidem.* p. 336.

¹⁶*Ibidem.* p. 384.

¹⁷*Ibidem.* p. 440.

Puede darse de dos formas:

- a) *Feedback Control* (Control de Retroalimentación), en el que la información obtenida del mismo control permite que los ajustes que deban realizarse se hagan de inmediato, auto-corrigiéndose la ejecución de los actos para obtener resultados favorables.
- b) *Open Control* (Control Abierto), el cual se efectúa una vez ha finalizado el proceso administrativo y los resultados se han obtenido en su totalidad, sean favorables o no, lo que nos permitirá formular un nuevo plan posteriormente.

II. Derecho Administrativo.

1. Definición de Derecho Administrativo.

Se define como «la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad»¹⁸.

Rafael Martínez Morales expone que es «el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones»¹⁹. En este caso, enfoca el ámbito de aplicación de esta rama al Poder Ejecutivo.

Otros autores añaden el aspecto de la intervención judicial en la rama, como el caso de Agustín Gordillo, que lo define como «la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta»²⁰. De acuerdo al *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el control jurisdiccional de los actos de carácter administrativo deriva de la doctrina francesa²¹.

¹⁸ Varios Autores. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983. p. 117.

¹⁹ Martínez Morales, Rafael. *Diccionario Jurídico General. Tomo II*. IURE Editores, México, 2011. p. 422.

²⁰ *Ídem*.

²¹ *Ob. Cit.* pp. 117-118.

Al tratarse de una de las ramas que integran al derecho público, podemos darnos una idea de que los actos que se realicen, así como sus efectos, tendrán una repercusión en la actividad del Estado, específicamente en la del Poder Público o Gobierno (en cualquiera de sus funciones), así como en las relaciones de éste con los demás elementos (Pueblo, Territorio y Poder Político Soberano).

Al pertenecer al ámbito jurídico, se mueve en planos de formalidad, competencia y jurisdicción de las autoridades y los actos que emiten, y no en cuestiones de poder político, no obstante que tenga relación con éste. Es decir, que los elementos que se rigen por el Derecho Administrativo son autoridades formalmente establecidas, cuyas atribuciones y alcances se prevén en normas jurídicas, las cuales tienen origen en la Constitución.

Por otra parte, se particulariza esta rama jurídica para la Administración Pública, la cual corresponde a autoridades de carácter administrativo (en nuestro país, compete al Poder Ejecutivo); no obstante, recordemos que las demás funciones del poder público realizan actos administrativos, aun cuando no sean sus funciones específicas. Inclusive, los organismos constitucionalmente autónomos, en su mayoría, ejercen funciones de derecho administrativo.

Para efectos del presente, definiremos al Derecho Administrativo como ~~la~~ rama del derecho público que regula la actividad gubernamental de un Estado, al interior de los organismos que lo conforman, los actos que emiten, así como los efectos de éstos en los otros elementos del Estado". Como se ve, engloba a todas las funciones del Poder Público, no delimitándolo a una sola, pues si bien el Poder Ejecutivo es aquél que tiene facultades específicas de administración del Estado y de ejecución de sus políticas, cierto es que intervienen en éstas los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos con competencia autónoma, al emitir actos de carácter administrativo.

Asimismo, si bien es cierto que hay leyes específicas en regular una actividad del Poder Ejecutivo, ello no limita a que otra función del Poder Público no pueda realizar actos de carácter administrativo. Las contrataciones públicas, por ejemplo, pueden realizarlas tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, así como los organismos constitucionalmente autónomos, por sus propios entes y según se prevea en los respectivos ordenamientos.

2. Acto Administrativo.

A. Definición.

Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como ~~una~~ declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general²².

Agustín Gordillo considera que es ~~el~~ dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce²³, mientras que Manuel María Díez afirma que es ~~una~~ declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa²⁴.

Como señalé en el subtema anterior, considero más acertado el no delimitar el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo a una función del Poder Público en particular (en este caso, el Ejecutivo), pues como afirma Agustín Gordillo, la aplicabilidad y regulación se refiere a los actos en sí mismos, y no tanto al órgano o función de poder que los realiza. En este caso, todo acto que sea administrativo entrará en el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo. Ello, inclusive de aquéllos que se rijan por disposiciones civiles (como los contratos, que veremos más adelante).

Así, un acto administrativo es todo acto jurídico emitido por una autoridad gubernamental cuando tenga como fin una cuestión de índole administrativa.

B. Características.

Rafael Martínez Morales expone las características de los actos administrativos²⁵:

- 1) *Es un acto jurídico.* Hay que recordar que un acto jurídico es una manifestación de la voluntad de una persona con consecuencias en el mundo jurídico, pudiendo crear,

²² Varios Autores. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983. p. 78.

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ídem.*

²⁵ Martínez Morales, Rafael. *Diccionario Jurídico General. Tomo I.* IURE Editores, México, 2011. p. 24.

reconocer, modificar, transmitir o extinguir obligaciones o derechos. Tratándose de un acto administrativo, se requiere de la voluntad de una persona reconocida por las normas jurídicas en la materia, a fin de que surta efectos.

- 2) *Es de derecho público.* Como vimos anteriormente, el Derecho Administrativo es una rama correspondiente al Derecho Público. Así, todo acto administrativo se referirá a una actividad gubernamental dentro de un Estado, y se regirá por normas administrativas. No obstante, como veremos más adelante, en el tema de las contrataciones públicas intervienen otras ramas jurídicas, como la civil.
- 3) *Lo emite la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.* Los actos administrativos pueden ser emitidos por cualquier organismo público, sin importar de la función del Poder Público a la que pertenecen, siempre que el acto sea de carácter administrativo.
- 4) *Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.* Los actos administrativos se emiten a fin de cumplir las políticas dictadas por el Poder Público de un Estado, en el entendido de que éstas se expiden conforme a los principios y fines de la Constitución del Estado.
- 5) *Es impugnabile.* Todos los actos administrativos son impugnables. No obstante, varía la vía y la legitimación personal para combatirse, así como los propios intereses de los contendientes, según se prevea en las normas.

C. Clasificación.

Gabino Fraga utiliza seis criterios para clasificar estos actos²⁶:

- I. Por su naturaleza, *materiales* y *jurídicos*.
- II. Por las voluntades que intervienen en su formación, *simples*, *colegiados* y *complejos*.

²⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 48ª ed. Porrúa, México, 2012. pp. 227-240.

III. Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la Ley, *obligatorios y discrecionales*.

IV. Por su radio de aplicación, *al interior y al exterior* del propio organismo.

V. Por su finalidad, *principales o instrumentales*.

VI. Por su contenido y efectos jurídicos, *los que pueden ampliar la esfera jurídica de un particular* (admisión; aprobación; dispensa y condonación; autorizaciones, permisos y licencias; concesiones; y privilegios de patente), *limitarla* (órdenes, expropiaciones, sanciones y ejecuciones) o *sólo hacerle constar un hecho o derecho* (registros, certificaciones, autentificaciones, notificaciones y publicaciones).

Sin entrar de lleno en materia (en los capítulos III y IV de esta tesis nos ocuparemos de ello), en los procedimientos de contratación pública podemos encontrarnos con una gran variedad de actos administrativos que bien encuadran en una o varias de las categorías antes señaladas.

La licitación pública, por ejemplo, es un acto administrativo de carácter complejo, ya que no sólo interviene la voluntad del encargado de ejecutarla, sino de todo un Comité (de Adquisiciones o de Obra Pública, según el caso) que la programe, así como de aquéllos que autoricen la presupuestación de la misma, a efecto de que posteriormente sea contratada, los cuales corresponden a uno o varios organismos.

Independientemente de lo anterior, nos encontramos con otras voluntades, como en la elaboración de una investigación de mercado y estudios de factibilidad, autorizaciones y permisos ambientales, de construcción, sociales o económicos, publicaciones en el Diario Oficial de la Federación (DOF), transferencias presupuestarias, y dictámenes técnicos en la revisión de las propuestas que se llegaren a presentar, así como aprobaciones de las Contralorías correspondientes.

En la categoría de la relación de la voluntad con la Ley, se encuentra la emisión del dictamen técnico y económico de una proposición: si bien tanto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), se establecen mecanismos para la evaluación de las propuestas que presenten los particulares en un concurso (puntos y

porcentajes, binario o costo-beneficio), no es clara respecto a cómo elegir entre dos propuestas similares, ya que nos remiten a aspectos de calidad, precio, oportunidad, entre otros, mismos que no son valorizables por disposición legal, sino a criterio de la propia convocante. De ahí que sea discrecional dicha selección, aun cuando se cumpla con lo dispuesto por las Leyes.

Asimismo, el dictamen técnico, de acuerdo a la primera categoría de clasificación, no genera efectos jurídicos, ya que no concede o priva de derechos u obligaciones. No obstante, es un acto material, ya que de su emisión podrán generarse otros actos (como el fallo de adjudicación) que sí podrán tener efectos jurídicos.

En el radio de aplicación del acto, podemos referir los documentos denominados “Políticas, Bases y Lineamientos” (POBALINES), ya sea en adquisiciones, arrendamientos y servicios, u obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que expide cada dependencia y entidad para regular las contrataciones que se realicen en dichas materias. Al ser de carácter interno, sólo son aplicables para los funcionarios que forman parte del organismo, y no para los particulares, no obstante que prevean un mecanismo como la aplicación del porcentaje de las penas convencionales o las retenciones económicas en la asignación de un contrato. Cabe agregar que dichas políticas no son publicadas en el DOF.

Hablando de contratos, éstos pueden clasificarse por su contenido y efectos jurídicos como actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares. Tal es el caso de la adjudicación a un particular para el manejo y explotación de un servicio público, como sería el de la remodelación de bienes inmuebles (una obra pública) o el servicio de elaboración de pasaportes (un servicio), que originalmente corresponderían a la propia dependencia o entidad contratante por ser parte de su objeto.

Por último, sobre la finalidad del acto, podemos encontrar lo referente a la instancia de inconformidad prevista tanto en la LAASSP como en la LOPSRM. Sobre los actos principales, encontraremos la resolución administrativa por la que se resuelve el fondo del procedimiento, mientras que de los instrumentales se encuentran los acuerdos que se emitan durante su tramitación.

Esta clasificación nos será de utilidad cuando tratemos del tema de los procedimientos de contratación y de las inconformidades, pues nos ayudarán a vislumbrar ciertos aspectos que, de

inicio, podrán parecer confusos, como el determinar si la inconformidad es un recurso o una instancia.

D. Actos administrativos, de autoridad y de molestia.

Dediqué este espacio para analizar algunos aspectos preliminares al estudio de los procedimientos de contratación pública y el de las inconformidades contra actos derivados de éstos. Conceptos como actos de autoridad que, teniendo similitudes con lo que genéricamente se denomina *acto administrativo*, y que sin embargo, resultan en efectos diversos, sea por el acto en sí mismo o por su medio de impugnación.

Los actos administrativos que se emiten en el Poder Ejecutivo Federal tienen como fundamento, independientemente que lo prevean otras normas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de dicha norma. Asimismo, cada acto deberá reunir los requisitos del artículo 3. De entre dichos requisitos, destaca (como en cualquier otro acto administrativo) el referente a que esté fundada y motivada su emisión (fracción V).

La fundamentación y motivación de los actos administrativos es la base de un estudio que abarca desde la constitucionalidad de los mismos, ya que se ha afirmado que el principio de legalidad está previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual transcribo para una mejor comprensión:

-Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Considero que si bien el transcrito artículo ordena que se funde y motive todo mandamiento escrito de las autoridades competentes, lo cierto es que se refieren a un acto que moleste a alguien en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. Consecuentemente, no podría hacerse una derivación total de lo previsto en el artículo 3 de la LFPA desde el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución.

Es decir, si bien todos los actos administrativos deben estar fundados y motivados de conformidad con lo previsto en la LFPA, cierto es que no todos pueden catalogarse como actos de molestia. Veamos por qué.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, una autoridad es una persona física, trabajador del Estado, dotada por la Ley de poder público²⁷. En dicha obra, podemos encontrar además las definiciones siguientes:

- Manuel María Díez: –son los funcionarios públicos que tienen la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir órdenes”.
- Ignacio Burgoa Orihuela: –son aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva”.

Asimismo, define como *acto de autoridad*, a los actos –que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto, pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares²⁸.

Por otra parte, en el *Diccionario Jurídico General* de Rafael Martínez Morales²⁹, encontramos las siguientes definiciones de –autoridad”:

- Individuo que mediante órganos estatales competentes puede tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que dichas decisiones sean ejecutadas.
- Servidor del Estado que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones jurídicas.
- Ente gubernamental que puede ordenar o pedir que la fuerza pública actúe, o emitir actos jurídicos con efectos subjetivos.

²⁷ *Ob. Cit.* pp. 246-247.

²⁸ *Ibidem* p. 79.

²⁹ *Ob. Cit.* pp. 107-108.

Cabe agregar que define como ~~autoridad competente~~³⁰ al servidor público que, conforme a la Ley, está facultado para emitir un acto de derecho público que afecte el ámbito jurídico del particular.

Una característica que es constante en la mayoría de las definiciones antes transcritas, es aquélla en la que se considera que el acto de autoridad afecta a los particulares, de algún u otro modo, en mayor o menor medida. En otras, se añade incluso el uso directo o indirecto de la fuerza pública, a efecto de hacer cumplir las decisiones que tome la autoridad en cuestión.

Sólo algunos autores, como el caso de Ignacio Burgoa Orihuela, amplían el concepto de acto de autoridad, implicando incluso la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, por lo que puede referirse a cualquier acto que por sí tenga dichos efectos, sin importar si afecta o no a uno o varios particulares en cuestión.

Lo cierto es que el citado artículo constitucional establece que el mandamiento escrito, fundado y motivado por una autoridad, deberá causar un acto de molestia a un particular, sea en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, y no así un acto que genere, modifique o extinga situaciones generales o particulares. Puede tratarse de éste último, pero para ello, deberá afectar la esfera jurídica de un particular.

Es oportuno agregar que el objeto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹, de acuerdo a su artículo 1º, es el de resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, protegiendo a los particulares en los casos previstos en dicha Ley.

Asimismo, en su artículo 5, fracción II, establece que autoridad responsable es aquélla que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

³⁰ *Idem.*

³¹ Publicada en el DOF de dos de abril de dos mil trece.

No obstante, la fracción I del citado artículo establece que entenderá por quejoso, a aquél que aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, cuando el acto reclamado afecte en forma real y actual su esfera jurídica, sea en cuanto a una violación a sus derechos humanos, o a las garantías que la propia Constitución le reconozca u otorgue. Cabe señalar, que la citada fracción es explícita en que no podrá invocarse como *interés legítimo* el interés simple.

Lo anterior, nos permite entender que si bien todos los actos administrativos deben cumplir las formalidades previstas en la Ley, no todos podrían catalogarse como actos de autoridad o molestia, que fueren impugnables conforme al artículo 16 de la Constitución, a través del juicio de amparo, ni siquiera en atención a otro artículo constitucional. Como explicaré en capítulos posteriores, hay ciertos actos administrativos en nuestra materia sobre los que no es tan sencillo definir cómo podrían impugnarse. Las inconformidades, por ejemplo, son un punto de análisis, ya que aun cuando las Leyes que la prevén la denominan como “~~instancia~~”, muchos autores consideran que se trata de un recurso administrativo.

E. Instancia y Recurso Administrativo.

De entre los medios de impugnación de un acto administrativo encontramos los de la instancia y del recurso administrativo.

Sobre sus similitudes, que son fáciles de apreciar, podemos encontrar las siguientes:

- 1) Mediante ambos se pueden impugnar actos administrativos.
- 2) Ambos se encuentran previstos en una Ley o Reglamento de carácter administrativo.
- 3) Quien promueve la impugnación es siempre un particular, sea en forma individual (persona física o moral) o colectiva (varias personas con interés común).
- 4) Se promueven ante una autoridad de carácter administrativo.
- 5) Su objetivo es controvertir la emisión de un acto, sea por el origen del mismo (como la incompetencia legal de quien lo emite), por el acto en sí mismo (que en su emisión no se hayan observado debidamente lo establecido por el ordenamiento jurídico) o por sus

efectos (que no tenga los efectos esperados inicialmente o que dichos efectos hayan sido negativos previamente a su concepción).

Las diferencias, por el contrario, son sutiles, ya que de una primera revisión de ambos conceptos no parecen ser muy diferentes entre sí.

Por un lado, la instancia es el –conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva”³².

Por el otro, un recurso es –el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”³³.

Las anteriores definiciones se derivan directamente de un enfoque procesalista y no tanto administrativo. Sin embargo, al analizar la naturaleza jurídica de cada uno, observaremos detalles que nos permitirán encontrar en qué varían.

Si bien hay similitudes en las definiciones, puede observarse que la instancia en sí misma no se considera como el medio de impugnación, sino más bien un conjunto de actos procesales. La instancia se refiere a un proceso, que como sabemos, está conformado por etapas que deben desahogarse una a una a efecto de tener una resolución que dirima la controversia. Así, una instancia puede tratarse de un juicio civil, mercantil, administrativo o penal.

El recurso, por otro lado, no es como tal el proceso visto en forma global, sino la impugnación en sí misma. Es decir, es el medio a través del cual puede impugnarse algo, que es siempre una resolución, sea administrativa, civil, o penal, o de otra índole según sea el caso.

Para encontrar puntos clave en esta diferenciación, tomaré como base el análisis realizado por Andrés Serra Rojas³⁴, quien consideró que el recurso administrativo se conforma por los elementos siguientes:

³² Varios autores. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983. pp. 135-137.

³³ Varios autores. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983. pp. 359-362.

³⁴ Martínez Morales, Rafael. *Ob. Cit.* pp. 986-987.

a) *Una resolución administrativa, que constituye el acto administrativo impugnado.*

Un recurso necesariamente toma como objeto de impugnación una resolución. En una instancia no es necesario, ya que puede versar contra una resolución, o contra cualquier acto, siempre que sea impugnado. Este punto será ejemplificado más adelante en este mismo capítulo, así como en el capítulo IV de esta tesis.

b) *El particular que interpone el recurso, que es quien se interesa en que la autoridad revise la actuación.*

Tanto en un recurso como en la instancia, se requiere de un particular que presente el medio correspondiente.

No obstante, hay que recordar que, por definición y por utilización, no es lo mismo promover o presentar, que interponer. En una instancia, se utilizan los verbos *promover* o *presentar*, que significa iniciar o dar impulso; en un recurso, por el contrario, se utiliza *interponer*, que más que impulsar algo, implica obstaculizar a una acción que se está ejecutando.

En la instancia, se busca el ejercicio de un derecho subjetivo; en un recurso, poner barreras a un acto que está en ejecución, sea para que deje de surtir efectos, o para que éstos se modifiquen.

c) *Debe afectar al particular el acto que se impugna.*

Cabe señalar que Ovalle Fabela, en su *Teoría General del Proceso* (México, 1991) expone que el interés jurídico –consiste en la relación que debe existir entre la situación de hecho contraria a derecho o el estado de incertidumbre jurídica que afecte a la parte actora y la necesidad de la sentencia demandada, así como en la aptitud de ésta para poner fin a dicha situación o estado”.

De igual forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵ denomina a esta aptitud como “tutela del derecho”, la cual abarca únicamente a aquellos bienes jurídicos reales y objetivos de un particular que han sido lesionados por un acto.

³⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a/J. 168/2007, Materia: Común, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Enero de 2008, P. 225.

En ese tenor de ideas, se tiene que los recursos se promueven porque el acto impugnado afecta, en un mayor o menor sentido, la esfera jurídica del particular.

En una instancia no es necesario. Ésta se promueve porque hay un derecho que puede o no ejercer el particular (la acción), generado al momento de encontrarse en un supuesto previsto por una disposición normativa. Más no necesariamente ese derecho surge de una afectación en su esfera jurídica, ya que recordemos que el origen de cualquier litigio es el que una parte asegure poseer un mejor derecho que la otra sobre una cosa.

Esto es evidente en el caso de las licitaciones y los actos derivados de éstas, que se verá más adelante, y en el que se analizará si en efecto sus actos pueden considerarse como de afectación al particular (procediendo un recurso) o una controversia entre derechos de dos partes (procediendo una instancia).

d) *Debe establecerse en una Ley.*

Lo anterior, aplica para ambos casos, ya que el actuar de la autoridad requiere de las atribuciones que le confiera la Ley, y en algunos casos, también el Reglamento correspondiente.

e) *La autoridad ante la cual se interpone.*

Recordemos que, de acuerdo a la definición del Diccionario Jurídico Mexicano³⁶, la autoridad que conocerá del recurso que se interponga será una de mayor jerarquía, y excepcionalmente, la propia autoridad que lo emitió. Es decir, se ventila conforme a una estructura organizacional, a fin de que sea un superior quien revise el acto y determine si se observó o no lo establecido por la normatividad.

Una instancia, por otro lado, se ventilará con una autoridad que no forme parte de la línea jerárquica de quien emitió el acto. Dicha autoridad podrá ser administrativa o judicial, según el caso.

³⁶ Véase supra 34.

Cabe aclarar que se han clasificado los recursos, de acuerdo a este criterio, en circulares, verticales y horizontales: los primeros, los conocerá el funcionario que emitió el acto; los segundos, un superior jerárquico; y los últimos, una autoridad especializada, de la misma jerarquía de la emisora.

Lo anterior, puede generar confusión al determinar si lo procedente es un recurso o una instancia, por lo que se deberá verificar el resto de los elementos para tener certeza de cuál es el medio que corresponde.

f) *Plazo para interponerlo.*

Este elemento aplica tanto para la instancia como para el recurso, ya que la Ley determinará con qué tiempo cuenta el particular para promover el medio que estime pertinente.

g) *Requisitos de forma.*

Este elemento aplica para ambos casos, ya que la Ley preverá de qué manera podrán presentarse los escritos correspondientes, sea en forma impresa o en algunos casos, electrónica. Como veremos en el capítulo IV, las inconformidades tienen la particularidad de poder presentarse por escrito o electrónicamente.

h) *Procedimiento adecuado.*

Como se ha dicho en otros puntos, la Ley determinará cómo deberá llevarse a cabo el procedimiento respectivo del recurso o de la instancia.

i) *Obligación de la autoridad de dictar resolución.*

Si bien en ambos casos debe dictarse una resolución, cierto es que en el recurso se busca que mediante ésta se anule, modifique o confirme el acto que se impugnó; en una instancia, no necesariamente se busca esto, ya que puede originarse el proceso por efectos derivados del acto y no necesariamente el acto mismo.

Otro punto a destacar es que en la instancia se emite una resolución que tiene el carácter de sentencia, por existir una contienda procesal ante órgano investido con potestad para

determinar cuál de las partes en pugna cuenta con verdad legal. En los recursos, por el contrario, la pugna no es para determinar quién tiene la verdad, sino si el acto impugnado es legal o no, independientemente si se confirma, modifica o anula.

Cabe señalar que doctrinalmente se han separado los conceptos de derecho procesal y derecho procedimental, definiendo al primero como el «conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto al proceso jurisdiccional como a la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en el mismo», mientras que al segundo como aquél «que incluye las normas que regulan a los procedimientos legislativo y administrativo y a los órganos que intervienen en los mismos»³⁷. La diferencia sustancial entre ambos conceptos es básicamente el carácter de la autoridad que conoce de ambos procedimientos, refiriéndose el primero a un órgano judicial, mientras que el segundo a uno administrativo.

Dentro del propio derecho procesal existe una parte especial a la que Ovalle Fabela³⁸ denomina como «Derecho Procesal Publicístico», en el que el Estado tiene una doble intervención (parte en el proceso, y autoridad juzgadora), a través de órganos diversos; en éste se ubica el Derecho Procesal Administrativo, entendido como «el que estudia el proceso destinado a solucionar los conflictos que surgen entre los particulares y la administración pública, con motivo de la interpretación y aplicación de los actos y contratos de carácter administrativo»³⁹. No obstante, esta clasificación se enfoca en asuntos conocidos y resueltos por Tribunales Administrativos, los cuales pueden ser judiciales o bien autónomos, más no parte de la función ejecutiva.

Para el caso de que la autoridad resolutora sea parte de la función ejecutiva del poder público, nos encontramos ante un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis Aislada 2ª. XCIX/99, en la que señala cuáles son este tipo de procedimientos:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.
INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.**

No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a

³⁷ Ovalle Fabela, José. *Teoría General del Proceso*. Ed. Harla, México, 1991. P. 40.

³⁸ *Ob. Cit.* p. 67.

³⁹ *Ibidem.* p. 72.

solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.”

Por lo anterior, puede deducirse que lo que se denomina como “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” es en realidad una instancia administrativa, en la que existe un litigio entre dos partes respecto al derecho de cada una sobre un determinado objeto, y que será ventilado ante una autoridad administrativa que actúe como si se tratara de una judicial, a fin de que ésta determine a un vencedor mediante una resolución con carácter de sentencia, misma que podrá ser impugnada mediante un recurso o un medio judicial, como el procedimiento contencioso administrativo (este sí, ante un Tribunal Administrativo) o el amparo.

Cuando llegue al tema de las inconformidades, explicaré si dicho medio se trata de un recurso o de una instancia.

III. Teoría Económica.

1. Concepto de Economía.

El término *Economía* deriva del griego, conformado por *Oikos* (casa) y *nemos, nomos* (dirección o administración), que significa “administración de una casa”⁴⁰. No es arbitrario el que se le definiera de esa forma en la antigua Grecia, pues precisamente los primeros estudios que surgieron sobre la materia se enfocaban en la manera en que en un hogar cualquiera se allegaban las personas de recursos para la satisfacción de sus necesidades, situación que es la que es el objeto de estudio de dicha ciencia.

⁴⁰Vizcarra Cifuentes, José Luis. *Diccionario de Economía*. Grupo Editorial Patria. México, 2007. p. 111.

Economía, por tanto, es una ciencia que se encarga del estudio del hombre y cómo éste satisface sus necesidades mediante la obtención de bienes y servicios determinados. En otras definiciones, se incluyen conceptos como la riqueza producida a través de esas necesidades o la escasez de los bienes que se producen. Dependerá del enfoque o rama de la propia Economía respecto a la inclusión de los mismos.

La rama de la Economía que más se relaciona con el tema de la tesis es la *Economía Objetiva*, también denominada *Economía Política*, definida como «la ciencia de las leyes sociales que rigen la producción y la distribución de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas»⁴¹. En este caso, nos enfocaremos en las relaciones que tienen los distintos sectores entre sí para la producción de bienes, la satisfacción de necesidades, y su importancia dentro de la Planeación del Desarrollo Económico y las contrataciones.

2. Sistema Económico.

La definición anterior únicamente nos da los elementos propios para darnos una idea de qué es la Economía y su importancia. Sin embargo, hay que entender esos elementos como parte de un sistema, que por sí mismo se conforma por *inputs* y *outputs* (Teoría General de los Sistemas).

Antônio Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa en la obra *Introducción a la Economía: Un enfoque estructuralista* (Siglo XXI Editores, México, 2009) definen así un sistema económico:

—[...]Un sistema económico moderno constituye un complejo tejido de relaciones directas e indirectas, por las cuales los hombres llegan a disponer de variadísima gama de bienes, capaces de satisfacer sus múltiples necesidades y deseos materiales. De esta forma, los hombres dividen socialmente su trabajo y actúan integrados mediante una extensa corriente de intercambios de productos y prestación de servicios mutuos.»

En otras palabras, es la manera en que se encuentra organizada la actividad económica en un país determinado, en la que se dan los procesos de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades de las personas.

Previo a analizar la clasificación más común de los sistemas económicos, debemos primero comprender algunas conceptos que los componen, que explicaré brevemente a continuación.

⁴¹Lange, Oskar. *Economía Política I*. Traducción de Silverio Ruiz Daniel. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 11.

1. La producción y sus factores.

Una definición completa de lo que es *producción*, la brinda Vizcarra Cifuentes en su *Diccionario de Economía* (Grupo Editorial Patria, México, 2007), afirmando que es “una actividad por la cual el individuo se procura nuevos medios para satisfacer sus necesidades, transformando la materia prima que toma de la naturaleza, o modificándola de modo que pueda ser utilizada”. Es, en resumen, el proceso por el que se obtienen bienes para la satisfacción de necesidades específicas.

Ahora bien, la producción no se genera espontáneamente, pues para que el proceso genere mercancías o servicios, requiere de cuatro elementos, causas o factores:

- 1) *La tierra*. Es la naturaleza en sí misma, productora de recursos que tras un proceso productivo se convierten en bienes finales, ya sea en productos agropecuarios, forestales, minerales, hidrocarburos, pesqueros, entre otros. En teorías económicas más recientes se han denominado como reservas o recursos naturales, e incluso materias primas, dependiendo del enfoque de la teoría en la producción. Es el factor clave en las primeras sociedades, en las que los seres humanos satisfacían directamente sus necesidades a partir de bienes de consumo directo de la naturaleza. Tiene también relevancia en la Edad Media, cuando la base de la riqueza es la posesión de tierras.
- 2) *El capital*. Son los medios por los cuales se explota, transforma, distribuye o comercializan los bienes. Se conforma por bienes que no son destinados a un consumo final, y de cuyo empleo se le agrega valor a aquellas materias primas o servicios que se destinarán al consumo final. Es, por tanto, el factor que genera riqueza en el proceso de producción, y es cuantificable. Se originó con las actividades transformadoras y mercantes en los bienes de consumo final, no obstante, trascendió al momento en que el valor agregado se vuelve la base de la riqueza en los Estados, surgiendo asimismo el capitalismo.
- 3) *El trabajo*. Es el esfuerzo o actividad de los hombres para producir los bienes que satisfagan las necesidades. Es aquel por el cual el capital funciona y transforma los bienes de la tierra en productos a comercializar, añadiéndoles valor o plusvalía. Si bien no es algo cuantificable como la tierra o el capital, al tratarse de una actividad humana, variará dependiendo de circunstancias como la capacitación, adiestramiento o especialización de

quien lo realice, el número de personas que lo efectúen, o qué tanto puede suplirse a la persona con una máquina, lo que sumará o le restará valor al producto.

- 4) *Organización de la producción*. Este elemento aparece como objeto de estudio en teorías económicas más recientes, aunque existe desde que la empresa fue considerada como la unidad productiva del sistema económico. Es aquél por el que se coordinan la tierra, el capital y el trabajo para que la producción sea eficiente y genere la riqueza esperada. Básicamente, es la implementación de la Administración en el proceso económico, con el fin de obtener mayores ganancias con pocos insumos. Es una labor del empresario, que conocerá los medios por los cuales se optimizará el proceso productivo.

2. Sectores Económicos.

Un sector económico es “la aglutinación de unidades productoras que tienen características comunes”, y que se integra “por un conjunto de ramas de actividad económica”⁴².

El economista británico Colin Clark en su obra “*Las condiciones del progreso económico*” (Alianza, México, 1980) clasifica las actividades económicas en tres sectores:

a) Sector primario:

- Labores relacionadas directamente con la tierra (extracción y explotación).
- Escasa inversión.
- Poca especialización.
- Produce gran cantidad de ingresos siempre que la producción sea cuantiosa y se vende a un precio mucho mayor al de los insumos y gastos generados.
- Ejemplos: agricultura, ganadería, silvicultura y minería.

b) Sector secundario:

⁴² Vizcarra Cifuentes, José Luis. *Ob. Cit.* p. 308.

- Actividades industriales.
- Transformación de los recursos naturales en otros productos, sean de consumo, de capital o intermedios.
- Cuantiosa inversión.
- Mano de obra especializada.
- Produce gran cantidad de ingresos, al generar un valor agregado mayor.
- Ejemplos: metalurgia, textiles, siderurgia, maquila en general, petroquímica, refinación, papelera, transformación de alimentos, automotora, entre otros.

c) Sector terciario:

- Servicios.
- Bienes no tangibles, pero necesarios para la producción.
- La inversión y especialización dependerá del servicio a ofertar.
- Es el que produce la mayor cantidad de ingresos.
- Ejemplos: comercio, bancos, transporte, burocracia, servicios profesionales, entre otros.

Dependerá del sector que más se desarrolle en un país determinado, para conocer la riqueza del mismo: en los desarrollados, se enfocarán las actividades económicas a los sectores secundario y terciario, mientras que en los subdesarrollados será a los sectores primario y secundario poco especializado.

3. *Bienes y Servicios.*

Los bienes son aquellos medios u objetos que satisfacen las necesidades⁴³, creados mediante la producción. No necesariamente son tangibles, pues puede tratarse más bien de una actividad y no tanto el objeto (servicios). Dependerá la finalidad o el grado de elaboración de éstos para determinar el tipo de bienes de que se trate, pudiendo ser:

- a) *De consumo*. Son aquellos destinados a la satisfacción final de la necesidad humana en sí, como el caso de los alimentos, la ropa, una compraventa realizada o el transporte.
- b) *De capital*. Multiplican la eficiencia del trabajo, como las herramientas o la tecnología.
- c) *Intermediarios*. Son aquellos que serán transformados en para conformar un bien de consumo final, como el caso de las materias primas.

Por otra parte, se le denomina bienes finales a aquellas mercancías y servicios destinados al consumo último de la colectividad (cuando no requieren una transformación posterior), mientras que al conjunto de estos al final de un periodo se le denomina producto, concepto del cual derivarán otros como los de Producto Nacional Bruto y Producto Interno Bruto, en los que se mide el total de ingresos obtenidos por la producción dentro de un país, tomando el primero las transacciones con el exterior, mientras que el segundo sólo las internas.

4. *El Mercado, la Oferta y la Demanda.*

Usualmente se define como -el área dentro de la cual vendedores y compradores de una mercancía interactúan y llevan a cabo abundantes transacciones, de tal manera que los distintos precios tienden a unificarse⁴⁴; no obstante, ese lugar o área puede ser real o ficticio, refiriéndose al territorio de un país determinado, un espacio en el que se dan esas transacciones, o simplemente el conjunto de transacciones, dependiendo del análisis que se realice.

El mercado se integra por compradores y vendedores: quienes compran son los que determinan la demanda, que es la cantidad de un bien determinado que se desea adquirir para la satisfacción de una necesidad específica, mediante el pago de un precio y por un periodo de

⁴³ Ortega Blake, Arturo. *Ob. Cit.* p. 43.

⁴⁴ Vizcarra Cifuentes, José Luis. *Ob. Cit.* p. 223.

tiempo; quienes venden definen la oferta, también una cantidad, respecto a un artículo a vender por un precio y durante un periodo.

Se tiende a que haya una totalidad de satisfacción en el mercado (competencia perfecta), en el que la totalidad de la oferta cubra la totalidad de la demanda, sin escasez o exceso por ninguna de ambas (punto de equilibrio). Sin embargo, el mercado de competencia perfecta no es factible por diversas circunstancias:

- La intervención gubernamental en la economía.
- La predeterminación de los precios.
- El precio de un bien respecto a otro.
- La emisión de divisas y la determinación de su valor.
- Las políticas internas de fomento.
- La política fiscal.
- Las importaciones y exportaciones.
- Crisis en el suministro o en la compra del bien o servicio, sea por causas internas o externas.
- La temporalidad.
- Publicidad del bien o de un sustituto y el gusto de los compradores, entre otros.

De ahí que sea complicado tener un mercado en el que la oferta sea igual a la demanda; no obstante, se busca lograr esa igualdad en un país en el que se tenga cuidado con no involucrar seriamente la política pública con la política económica, pues de lo contrario podrían generarse problemas económicos, como el aumento o baja considerable de los precios en un periodo corto.

Ahora bien, es importante conocer los postulados en la Ley de la oferta y la demanda, para comprender el porqué de los movimientos económicos:

- I. En precio corriente, cuando la demanda excede a la oferta, el precio tiende a subir; cuando la oferta excede la demanda, tiende a bajar.

Si un producto comienza a ser demandado en mayor proporción, su precio se elevará, de acuerdo a la cantidad de oferta con que se cuente del mismo (el productor deberá implementar medidas para lograr satisfacer la demanda, lo que implicará un aumento en sus gastos y, en consecuencia, en el valor del producto). Cuando hay mucho más oferta del bien de lo que se demanda, el precio bajará, ya que el productor buscará que se venda el bien lo más pronto posible, dado que su almacén y conservación implica un gasto no recuperable.

- II. El aumento del precio tiende a que posteriormente disminuya la demanda y aumente la oferta; la disminución del precio posteriormente aumentará la demanda y disminuirá la oferta.
- III. Si el precio de un bien o servicio aumenta, y el ingreso de los consumidores no, o si puede ser sustituido el bien por otro, entonces habrá menos demanda de ese producto, y habrá más oferta por la cantidad producida que no se compró. Al contrario, de disminuir el precio de un bien (por las circunstancias que fueren), habrá una mayor demanda del mismo, mientras que la oferta disminuirá, al no existir suficiencia de los productos para satisfacerlas.
- IV. El precio tiende a alcanzar el nivel en el que la demanda iguala la oferta (punto de equilibrio).

Como dije anteriormente, se busca que el precio sea aquél en el que haya igualdad entre oferta y demanda, a efecto de que el ingreso obtenido pueda solventar la producción, distribución, reinversión y un nuevo ciclo de producción.

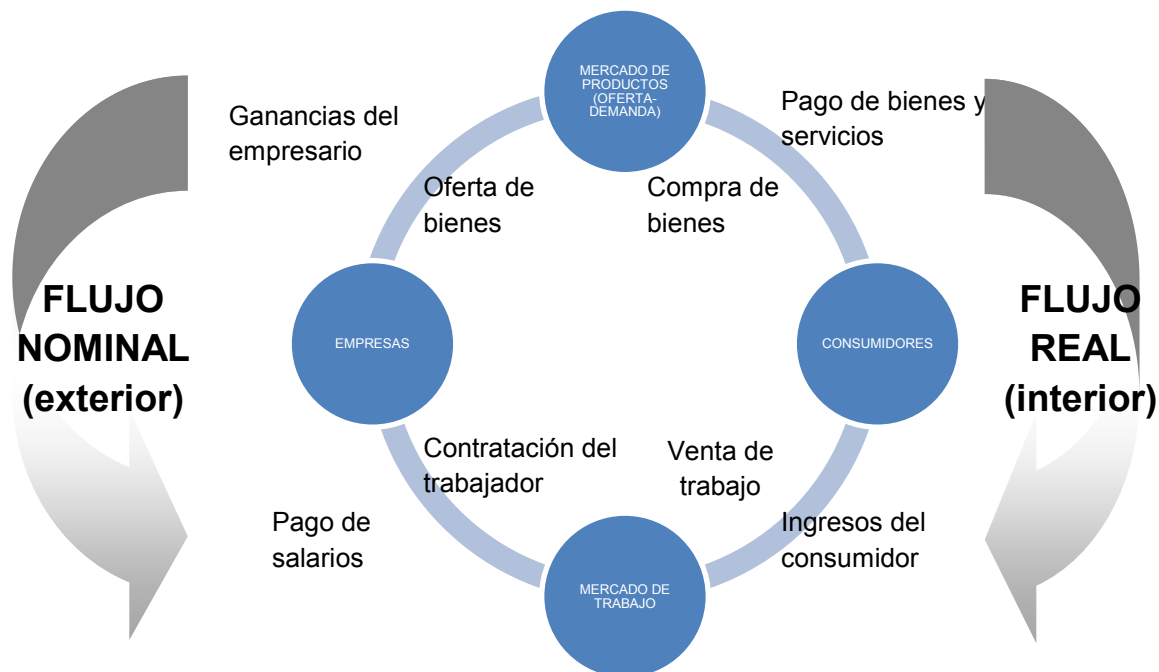
5. Flujos.

Flujo implica movimiento o corriente. Al hablar de un sistema económico, nos referiremos a aquellos en los que los productos cambian “de manos”, y el ingreso se distribuye a los que intervinieron en el proceso productivo.

Por su naturaleza, puede haber dos flujos simultáneos en el proceso:

- a) *Flujo Real*. El adjetivo “real” se refiere a una o varias cosas, en este caso, los productos. La corriente se hará mediante la transferencia de los bienes y servicios producidos hacia los consumidores.
- b) *Flujo Nominal*. Se refiere al movimiento del ingreso entre los factores y agentes productivos. Es la distribución de la riqueza: aquellos que ofertan su fuerza de trabajo reciben un salario nominal, y posteriormente utilizarán el mismo para adquirir bienes y servicios que produzcan las empresas, recibiendo estas últimas esa riqueza, la cual se distribuirá a su vez en el mantenimiento y aumento del capital, pago de crédito, impuestos, ahorro y en salarios, así como en las ganancias del empresario, repitiéndose nuevamente el proceso.

Así, un modelo económico en forma simple puede representarse de la siguiente forma:



Cabe señalar que estos elementos son los que, en forma básica, funcionan en un sistema económico cualquiera. No obstante, en un proceso productivo intervienen otras cuestiones, dependiendo del sistema al que nos refiramos: intervención gubernamental en la economía, pago de impuestos, deuda pública, subsidios, importaciones y exportaciones, gasto gubernamental, divisas, entre otros.

3. Clasificación de los sistemas económicos.

Existen tres sistemas económicos principalmente:

a) *De libre mercado*. También se le denomina *liberalismo económico* o *economía de mercado*, y tiene las siguientes características:

- Las relaciones entre productores y consumidores se rigen por las leyes de mercado.
- Los precios de los bienes se determinan con base en la oferta y la demanda.
- Existe mínima o nula intervención gubernamental en la determinación de los precios o de los productos.

Como tal, no se ha dado un liberalismo absoluto en las actividades económicas, ya que los gobiernos intervienen de una u otra manera en la economía nacional. Un ejemplo es el de los Estados Unidos de América, en el que si bien se considera que tiene una de las economías más libres, el Gobierno tiene un papel fuerte en la determinación de la política económica, incluso mediante la implementación de acciones de carácter social.

b) *Centralizada*. También se le ha denominado *socialista*, dado que es un sistema que se implementó en los países con esa política, como lo fue la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (U.R.S.S.), Yugoslavia o Cuba, y cuenta con las características siguientes:

- La economía se planifica, buscando la racionalización de los recursos disponibles para una producción de acuerdo a las necesidades de carácter social.
- El Gobierno es el encargado de esa planificación, determinando la cantidad de productos y su consumo, así como los precios.

La mayor parte de los Estados que se basaban en estos sistemas se han desintegrado, reorganizado y modificado sus políticas, debido a las crisis económicas que en su interior se generaron.

c) *Mixta*. Es aquella en la que existe convivencia entre la economía de mercado y la centralizada:

- Si bien el Gobierno se encarga de planificar la economía, se limita únicamente a ciertos aspectos.
- Se permite a las empresas y los consumidores moverse en las fluctuaciones del mercado hasta ciertos parámetros preestablecidos; de lo contrario, el Gobierno intervendrá.
- Las empresas deben abstenerse de realizar prácticas monopólicas u otras que puedan alterar el orden en el mercado, como el aumento de los precios de manera desproporcional o el desempleo.
- Los consumidores tienen la libertad de elegir los productos que mejor le convengan, pero se opta por una preferencia de aquellos de origen nacional.
- El Gobierno además adoptará políticas sociales, como los precios preferentes a clases marginadas o desprotegidas, el fomento al empleo y pequeñas productoras o el suministro de servicios que son propios de particulares, como la salud o el transporte.
- El Gobierno actuará también como competidor en el mercado, a través de empresas estatales, las cuales en ocasiones tendrán el monopolio en ciertas actividades que se consideran prioritarias.

No es por completo ecléctico, pues en ocasiones puede estar enfocado a las políticas de carácter socialistas o liberalistas, dependiendo de las circunstancias de carácter económico, político o social existentes en el país de que se trate.

Un ejemplo es nuestro país: durante la etapa de la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador, se optó por una economía principalmente cerrada al mercado internacional, además de grandes proyectos sociales, mientras que desde la década de los ochenta se ha optado por el neoliberalismo, desincorporando empresas gubernamentales, abriendo el mercado interno hacia el resto del mundo, o la preferencia de acciones pro empresariales.

4. Rectoría Económica del Estado.

Corresponde a una actividad propia de una economía centralizada, posteriormente aplicada a economías de carácter mixto. Cabe señalar que si bien usualmente se le denomina "Rectoría Económica del Estado", corresponde únicamente al Gobierno la misma, el cual se encargará de dar directrices para desarrollar las actividades económicas en el país.

Así pues, se define como la facultad que tiene el Gobierno para dirigir la actividad de los agentes económicos con el propósito de lograr los objetivos del desarrollo⁴⁵. Es un proceso que trata de obtener la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales⁴⁶.

De lo anterior, podemos desprender las siguientes ideas principales:

- El Gobierno dirige la actividad económica.
- Se busca la obtención de ciertos objetivos generales, encaminados al desarrollo.
- Conjunción de acciones entre los sectores público, privado y social.
- Implementación de instrumentos de política económica para lograr esos objetivos.

Aunque parezca contradictorio, la Rectoría Económica del Estado se deriva del sistema liberal, específicamente del modelo de producción capitalista.

⁴⁵*Ibidem.* p. 285.

⁴⁶ *Ídem.*

Las empresas, como unidades de producción de bienes y servicios, deben aplicar dos principios en su actividad: el de la racionalidad de los recursos y el del máximo beneficio. En términos simples, “producir más con menos”. Estos principios son aplicables, en un modelo capitalista, al interior de las empresas, en el que se busca aumentar la producción disminuyendo los insumos, y obteniendo una mayor ganancia a través del valor agregado a los productos.

Si lo pretendido es gastar menos en producir, el empresario no consideraría gastar en la protección física, psíquica, familiar o laboral de los trabajadores, pues se enfoca en las utilidades. Es decir, la visión del empresario es particular, por lo que sus intereses son enfocados únicamente a su persona y la unidad de producción, sin considerar el aspecto social que deriva de ese proceso productivo.

Karl Marx, en el Tomo I de su obra *El Capital* (Fondo de Cultura Económica, México, 2009), explica de manera breve lo anterior:

—El régimen capitalista de producción, como corresponde a su carácter contradictorio y antagónico, da un paso más y dilapida la vida y la salud del obrero, considerando la degradación de sus mismas condiciones de vida como economía en el empleo del capital constante y, por tanto, como medio de elevación de la cuota de ganancia”.

Esas condiciones, como otras tantas de desigualdad entre las clases sociales, originó las revoluciones que se dieron desde finales del Siglo XIX y principios del siguiente, en el que se organiza adecuadamente el proletariado y otros grupos marginados, creando factores con suficiente poder para modificar la Constitución de sus respectivos países. Se determinó que la mejor opción para contrarrestar un poderoso sector privado con la mayor parte del capital era aliarse con el Gobierno. De ese modo, cualquier controversia que se suscitare entre el trabajador y el empresario sería solucionado en un marco de igualdad, con el Gobierno como contrapeso.

El Gobierno se encargaría entonces de darle el enfoque social al proceso de la producción, vigilando que el sector privado aportara para la protección de los grupos sociales (en este caso, los trabajadores). Sin embargo, aun cuando el empresario podía poseer los recursos para dar protección a los trabajadores, no contaba con la infraestructura necesaria para brindarla. Por tal motivo, el Gobierno asume el papel de brindar la seguridad social al proletariado mediante la creación de instituciones especializadas en ello, primero en cuanto a salud, después en

alimentos y bienes de primera necesidad, y posteriormente la vivienda, el transporte, la educación y la protección familiar.

En nuestro país, la Rectoría del Estado tiene lugar una vez que la Constitución de 1917 comienza su vigencia, al establecerse en la misma algunas cuestiones de carácter social, como las actividades económicas exclusivas o la protección hacia los trabajadores frente a las empresas; posteriormente, en diciembre de ese mismo año, se promulga la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, creando organismos públicos facultados para llevar a cabo esas actividades rectoras.

5. Planeación Económica.

Los intereses de una empresa capitalista siempre serán de carácter particular, y se enfocarán en la obtención de una ganancia. Sin embargo, pueden no ser idénticos de una empresa a otra, no obstante que se busque al final el mismo fin.

Cuando la rectoría económica del gobierno comienza su vigencia, debe buscar una forma de conjugar los intereses particulares de las empresas capitalistas con los del proletariado y los grupos marginados. Se idea entonces la determinación de un fin o fines colectivos, de carácter general, y al que se supediten los intereses particulares de los sectores privado y social. Para ello, se planea la economía mediante un proceso cuyo resultado será un plan general, al que se encaminen las acciones de los tres sectores.

La planeación económica se define, de forma general, como ~~la~~ obtención de la racionalidad a escala social del proceso de la producción y de la distribución⁴⁷. Es un proceso, por el que se crean mecanismos sobre los cuales se logrará que la economía nacional se desarrolle con base en una serie de objetivos o fines generales, es decir, pretendidos por la población en su conjunto, y no únicamente por un individuo o grupo en específico.

Para conseguirlo, se jerarquizan los fines de la sociedad: en primer orden, existirá un fin colectivo, un objetivo general, del que se deriven otros específicos; en un segundo orden, se darán objetivos generales pero enfocados en una determinada región o sobre una materia o actividad económica; en un tercero y posteriores órdenes, se encontrarán los objetivos de las

⁴⁷ Lange, Oskar. *Ob. Cit.* p. 159.

empresas y de los individuos en lo particular. Se considera entonces que el fin colectivo o general es el “reflejo” de los fines de cada sector.

Por otro lado, en países con un sistema económico liberal y capitalista, es usual que existan monopolios y oligopolios, los cuales cuentan con la mayor parte del capital en el país, lo que implica un mayor poder político, originando que aquel fin colectivo sea casi imposible de llevar a cabo, sin importar si tenga fuerza u obligatoriedad el plan general, pues en última instancia los funcionarios públicos son elegidos a partir de las circunstancias y flujos de poder. Es decir, si el poder político está determinado en atención al poder económico, los funcionarios electos serán los que estén de acuerdo con los ideales liberal-capitalistas. Un objetivo general entonces será aquel que sea de acuerdo a los intereses particulares, en otras palabras, al de las empresas.

Veremos entonces que la planeación será efectiva en los países con un sistema económico centralizado, pues la ideología socialista se enfoca en los intereses de carácter social: al socializar los medios de producción, el beneficio es colectivo. Se buscará entonces que la producción beneficie a la sociedad en general, y que si bien puede generar lucro esa actividad, se utilizará el mismo para alentar la socialización de las actividades económicas.

En este caso, el fin común será la base de los fines específicos y aquellos de carácter particular. De igual forma, las ganancias obtenidas se distribuirán de acuerdo a una estructura nacional, pues el empresario en estos casos es la sociedad en su conjunto, con el Gobierno como interventor. No es sencilla su implementación, pues los medios en un sistema socialista – más aún, posterior a un modelo liberal-capitalista— tienen alcances inciertos, así como que los fines no están del todo unificados. Conforme el país y el sistema logren desarrollarse, se tendrá certeza de los fines a lograr y los instrumentos para conseguirlos.

6. Planificación, Planeación y Plan Nacional de Desarrollo.

Planificación y Planeación son sinónimos, pues etimológicamente se refieren a hacer uno o varios planes. La diferencia radica en el alcance de cada uno:

- La Planificación tiene una visión de actualidad, en el que el plan se está elaborando.
- La Planeación implica todo el proceso de hacer el plan.

Así, la planeación es el proceso en general por el cual se hacen los planes, mientras que la planificación es el hecho o acto de realizarlos. De este modo, la planeación económica es el proceso por el cual se determina el rumbo de la economía en un país con base en una serie de objetivos generales; la planificación económica, por otro lado, es la elaboración de los planes económicos.

Relacionado con lo anterior, existen otras variantes en la planeación:

- *Planeación Democrática.* En esta se efectúan consultas populares, para que la población participe y determine, en su caso, las prioridades, objetivos, metas, estrategias o políticas, así como mecanismos para ser implementados en la planeación.
- *Planeación Nacional.* Similar a la democrática, su enfoque es en cuanto a la población y sus actividades económicas respecto a un determinado territorio, en este caso, el de un Estado.
- *Planeación del Desarrollo.* En general, toda la planeación se orienta al desarrollo. Sin embargo, dependerá del tipo de planeación el desarrollo a lograr y los medios a utilizar. En el caso de la planeación del desarrollo, se enfoca a formular y ejecutar políticas de fomento al crecimiento económico mediante la creación de empleos y la formación de empresas, que posteriormente generarán desarrollo económico-social.
- *Planeación Indicativa.* Es aquella implementada en países de un sistema capitalista, en el que responde a intereses de grupos minoritarios pero con suficiente poder económico. En esta, el plan orientará y coordinará las políticas del sector público y sugerirá acciones a implementarse en los otros sectores, mas no reemplazará las funciones ni las decisiones de las empresas capitalistas.
- *Planeación Imperativa.* En contraposición a la indicativa, es en la que el Gobierno, como rector de la economía nacional y formulador del plan, determinará las directrices y acciones a llevarse a cabo, sustituyendo e imponiendo sus decisiones sobre las de las empresas particulares.

Como preámbulo para el capítulo III de esta tesis, es oportuno agregar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el producto de la planeación, en el que se definen objetivos de carácter

general en un país, los instrumentos y acciones para llevarlos a cabo, y los medios de control y evaluación, con la finalidad de lograr el desarrollo económico y social de los tres sectores económicos.

IV. Teoría de la Contratación Pública.

1. Sistemas de contratación administrativa.

Un sistema se define como un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí⁴⁸. Cuando éste se refiere a una serie de actos y procedimientos por los cuales el Gobierno contrata determinados bienes o servicios, estaremos en presencia de un sistema de contratación administrativa.

Sobre las premisas existentes y el objeto en cuestión para que la Administración Pública contrate un bien o servicio con un particular, doctrinalmente se han distinguido dos sistemas, a saber: de *libre elección*, en el que el Gobierno cuenta con discrecionalidad para llevar a cabo la contratación, y *restringido*, en el que deberán tenerse en cuenta los requisitos y procedimientos que la normatividad prevea para llevar a cabo dichos contratos.

Varios autores⁴⁹ han considerado que el sistema de libre elección es la generalidad, mientras que el restrictivo la excepción, toda vez que en el primero el ente público de que se trate cuenta con la libertad de contratar con un particular, mientras que en el segundo la Ley o normatividad determinan el procedimiento para hacerlo.

Concretamente en el Estado Mexicano, al regularse el suministro de bienes, la ejecución de obras públicas, así como servicios en normas específicas⁵⁰, no podría hablarse de un sistema de libre elección, ya que por mínima regulación que se diera en ciertas circunstancias (como los servicios o bienes de alta especialización, las obras en casos de emergencia, o las

⁴⁸ Diccionario de la lengua española. *Ob. Cit.* <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema> (Octubre 18, 2013).

⁴⁹ Véase RAMOS TORRES, Daniel. *Licitación Pública*. ENAP, pp.63-64.; LUCERO ESPINOSA, Manuel. *La licitación pública*. Porrúa, pp. 3-6.; LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*. UNAM, pp. 21-24.

⁵⁰ CPEUM, LAASSP y LOPSRM, sus respectivos Reglamentos, las Leyes y Reglamentos Locales y Municipales, y otras disposiciones como Manuales, Reglas, y Políticas.

adquisiciones por montos relativamente bajos), deberán observarse siempre los criterios que la ley prevé, así como condiciones de ventaja para el Gobierno.

Si bien hay casos en los que la regulación de una contratación no se rige por una Ley o Reglamento (como el caso de los Contratos Marco o los Contratos celebrados entre entes públicos), cierto es que en todos los casos deben observarse los principios, objetivos y fines previstos en el Artículo 134 Constitucional, así como el PND, los Programas de Mediano y Corto Plazo, y la propia Reglamentación de dichos organismos públicos. De ahí que una contratación no pueda darse arbitrariamente, sino en los casos y bajo las circunstancias que prevé el orden jurídico.

Todas las contrataciones públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios, se sustentan en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos tercero y cuarto, mismo que se transcribe:

-Artículo 134. [...]

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública 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 artículo es claro en que todo organismo público del Estado Mexicano deberá contratar bajo los procedimientos y mecanismos que establece, tanto la Constitución, como las Leyes que se emitan en la materia, específicamente mediante licitaciones públicas. Lo anterior, no diferencia los contratos de montos o cantidades menores, o aquéllos de gran magnitud. Incluso, aquellas excepciones que se suscitaren, deberán realizarse conforme a los casos y circunstancias previstas en las leyes, y siempre asegurando el cumplimiento de determinados aspectos que ofrezcan ventaja al Estado.

Así, en nuestro país no existe el sistema de libre elección para contratar por el Gobierno, pues como se ve, todo organismo público que contrate deberá observar y conducirse de conformidad con la Constitución, particularmente el artículo 134, las Leyes en la materia, así como otras

disposiciones reglamentarias y administrativas. De no hacerse de ese modo, recaerán responsabilidades para el servidor público en el caso en concreto.

En los sistemas restrictivos, se ha considerado que el Gobierno podrá realizar una contratación, según sea el objeto en sí mismo, mediante cualquiera de los siguientes procedimientos:

- I. Licitación, que como dije en el subtema de actos administrativos, es un acto de carácter complejo, por la variedad de voluntades que intervienen en su conformación.

Este procedimiento, independientemente de su modalidad, consiste en un conjunto de actos por los que la Administración Pública convoca al público, sea en forma general o particular, a efectuar propuestas en relación con un requerimiento que el Gobierno hace, sea sobre bienes, servicios u obras públicas, y tras un proceso de selección, se adjudique a la oferta más conveniente para la convocante.

Pueden tener las siguientes modalidades:

- a) Pública, en la que la convocatoria que realiza el ente público se hace general a todo interesado, y se adjudicará a aquél que cumpla con los requisitos mínimos que las bases establezcan.
 - b) Privada, en la que el ente público convocará mediante una invitación a determinadas personas, sea por su especialización o capacidad económica, sea por su historial de cumplimiento de contratos con dicho organismo. Así, la convocatoria y los requerimientos no se darán a conocer en forma pública.
 - c) Restringida, en la que si bien es abierta como la pública a cualquier interesado, no todos pueden competir para ser adjudicados, ya que la convocante establece requisitos específicos que sólo unos cuantos participantes podrían cumplir, como bienes de alta especialización, recursos económicos, instalaciones, entre otros.
- II. Contratación directa, que consiste en un procedimiento en el que se adjudica a un particular sin establecer una etapa de competencia pública con otros. Para ello, se establecen requisitos previos que tanto el ente público como el particular en cuestión deben cumplir, como el monto o la cantidad a contratar, las características del servicio

o de la capacidad de la persona, o la necesidad del suministro o ejecución de obras. Es similar a una licitación, ya que existe competencia entre particulares, pero con la característica que no hay difusión de la convocatoria al público, y por tanto, de los competidores.

- III. Remate o Subasta pública, que consiste en un procedimiento por el que se enajenan bienes o servicios, mediante convocatoria, y en el que los particulares ofrecerán un precio mínimo o máximo, según sea el caso, adjudicándose a quien ofrezca el mejor precio al ente público.

Según el objeto que se subaste, y la normatividad que se aplique, los procedimientos pueden clasificarse en dos tipos:

- a) Subasta con propuesta firme, en el que la convocante establece un precio máximo para la adquisición, y mediante las pujas correspondientes se rebajará éste hasta que sea conveniente para el Gobierno y los particulares cuenten con ganancia.

En la LAASSP se prevé este procedimiento como una modalidad para la contratación de adquisiciones o servicios de baja especialización (principalmente al mayoreo) y se le denomina subasta en reversa u oferta subsecuente de descuento (OSD).

- b) Subasta con propuesta gradual, en el que la convocante establece un precio mínimo para la enajenación, y los postores propondrán gradualmente precios más elevados para adquirir los bienes, ganando el que haya ofertado el mayor de entre el resto. En esta modalidad se subastan los bienes que son propiedad de la Federación, como los inmuebles.

- IV. Concurso, que es similar a la licitación pública, con la particularidad de que el Gobierno busca elegir a una persona de acuerdo a sus características intelectuales, sea científicas o artísticas. Generalmente este procedimiento se utiliza para la selección de personal para ocupar plazas en la Administración Pública; no obstante, también se prevé en la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) para la asignación de los contratos con particulares.

En el capítulo III expondré más a detalle los procedimientos previstos en la LAASSP y en la LOPSRM.

2. Naturaleza jurídica de las contrataciones públicas.

Conforme al Código Civil Federal (CCF)⁵¹, un contrato es un convenio que produce o transfiere obligaciones o derechos.

Miguel Ángel Zamora y Valencia define al contrato como –el acuerdo de voluntades de dos o más personas conforme a lo dispuesto por un supuesto para producir las consecuencias de derecho consistentes en crear o transmitir derechos y obligaciones de contenido patrimonial”⁵².

El concepto de contrato es objeto de estudio del Derecho Privado, particularmente del Derecho Civil. No obstante, en materia administrativa, se ha considerado la existencia de un tipo de contratos denominados *administrativos*, en atención a que una de las partes es necesariamente un organismo público, es decir, aquéllos celebrados por el Gobierno con un particular.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al contrato administrativo como –el que celebra la administración pública con los particulares con el objeto de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público”⁵³.

Daniel Ramos Torres considera que es una declaración o acuerdo bilateral de voluntades, celebrado por la Administración Pública con una persona física o jurídica, que produce derechos y obligaciones, y que tiene como finalidad satisfacer el interés general o público, encontrándose regulado por el Derecho Público”⁵⁴.

El citado autor explica además que del análisis a los contratos administrativos, pueden encontrarse las siguientes características⁵⁵:

⁵¹ Art. 1793.

⁵² ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. *Contratos Civiles*. 13ª ed. Ed. Porrúa, México, 2012. p. 8.

⁵³ Varios autores. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1983. p. 294.

⁵⁴ RAMOS TORRES, Daniel. *Ob. Cit.* p. 11.

⁵⁵ *Ibidem*. pp. 11-12.

- a. Nace a la vida como consecuencia de una declaración o acuerdo bilateral de voluntades que produce derechos y obligaciones. Sobre este punto abundaré más adelante.
- b. Sus partes son, por un lado, un órgano competente de la Administración Pública, y por el otro, un particular, persona física o moral, con capacidad para obligarse.
- c. Como consecuencia del acuerdo o declaración bilateral de voluntades, el contrato determina derechos y obligaciones recíprocos, con efectos jurídicos propios, directos, inmediatos e individuales para ambas partes.
- d. Su finalidad es la satisfacción de un interés general público de la sociedad.
- e. Se regula por normas jurídicas pertenecientes al Derecho Público, por lo que el contrato puede contener cláusulas que se han denominado como *exorbitantes*⁵⁶, las cuales pueden estar o no expresas, con la reserva para el organismo público de ejercerlas.

Previo a entrar al análisis de estas teorías, es necesario indicar que la presente tesis abarca los contratos que celebre el Gobierno en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas y la prestación de servicios en ambas ramas, mismos que están previstos en la LAASSP y la LOPSRM, por lo que el estudio no profundizará en contratos de otras materias.

Ahora bien, como se dijo en el anterior subtema, al ser nuestro sistema de carácter restrictivo, los organismos públicos deben seguir una serie de procedimientos y actos que están previstos en normas jurídicas. En este supuesto, encontramos los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, y sus respectivas modalidades, previstos en la LAASSP y LOPSRM, así como sus Reglamentos, Manuales y Lineamientos.

Hay muchas posturas sobre lo que debe entenderse por contrato administrativo, pero para que nosotros podamos definir sin lugar a dudas qué es, primero debemos entender qué relación tienen los procedimientos de contratación (la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa) de la contratación propiamente dicha (el contrato

⁵⁶ De acuerdo a Georges Vedel, confieren a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquéllos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales, por lo que puede generarse una relación desigual entre los contratantes. En este caso, el Gobierno tendrá siempre ventaja sobre el particular. Véase: MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Ob. Cit.* p. 308.

administrativo), ya que en nuestro sistema de contrataciones, el segundo derivará forzosamente del primero, bajo aplicación de alguna responsabilidad administrativa a la autoridad que así no lo hiciera.

Cuando buscamos el término *licitación* en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, nos encontraremos con una definición que no ayuda mucho para encontrar su significado⁵⁷, por lo que nos remitiremos al verbo *licitar*, que es “ofrecer precio por algo en una subasta o almoneda”⁵⁸.

Para entender la naturaleza jurídica de una licitación, debemos analizar otro término denominado *policitación*, derivado del latín *pollicitatio* que significa “promesa”, y que el citado diccionario define como una “promesa que no ha sido aceptada todavía”⁵⁹.

La teoría general de las obligaciones clasifica la policitación como una declaración unilateral de la voluntad, también fuente de obligaciones, que conforme al Derecho Romano consistía en una promesa no formal que una persona que se postulaba para un cargo político o público hacía a la ciudad o municipio, para el caso de que éste fuera electo o nombrado. Por lo regular, dichas promesas consistían en construcción de obra pública o en sumas de dinero⁶⁰.

Por supuesto que la anterior definición la encontraremos en un ámbito de aplicación del Derecho Civil. No obstante, permite darnos una idea de lo que es una licitación y de su naturaleza jurídica.

Defino a la licitación como una declaración unilateral de voluntad que realiza un organismo del Gobierno, por el que promete obligarse a pagar un precio determinado o determinable, a una persona cuya proposición haya sido elegida mediante un procedimiento de selección, generando con su aceptación las obligaciones de dar, hacer y no hacer establecidas en la convocatoria correspondiente.

Esta definición considera no sólo a la licitación pública, sino también a la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, que son los procedimientos previstos en la

⁵⁷ Acción y efecto de licitar.

⁵⁸ Diccionario de la lengua española. *Ob. Cit.* <http://lema.rae.es/drae/?d=drae&val=licitar&x=40&y=20> (Octubre 21, 2013).

⁵⁹ *Ibidem.* <http://lema.rae.es/drae/?val=policitaci%C3%B3n> (Octubre 21, 2013).

⁶⁰ RICO ÁLVAREZ, Fausto y GARZA BANDALA, Patricio. *Teoría general de las obligaciones*. 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 2013. pp. 200-202.

normatividad, y que sólo varían uno de otro en la difusión para conocimiento de las bases respectivas. Las características de monto económico y la cantidad de bienes o magnitud de los trabajos o servicios requeridos, son aspectos circunstanciales, que determinan la conveniencia de uno u otro procedimiento, más no es una limitante para utilizar cualquiera de ellos.

Podría confundirse con un contrato de promesa o preparatorio, no obstante, no lo es, ya que si bien el objeto de la declaración es precisamente prometer ejecutar actos –generar las obligaciones respectivas entre convocante y particular-, cierto es que el origen de las obligaciones entre las partes se origina por una declaración unilateral de voluntad, y no un acuerdo de voluntades previo.

Si vemos un poco más a detalle esta situación, nos percataremos que en realidad no es el contrato posterior el que obliga a las partes, sino la mera asignación de una persona para la ejecución de los trabajos, la prestación de los servicios, o la adquisición o arrendamiento de bienes.

La figura de la licitación (y en general, de cualquier procedimiento de contratación en la materia) es similar al concurso con promesa de recompensa, un tipo de declaración unilateral de la voluntad de acuerdo a la teoría general de las obligaciones civiles, y en la que el aceptante (licitante) debe cumplir con los requisitos que establezca el promitente (convocante) en la propia convocatoria (en el caso de la licitación, serán los requisitos legales, técnicos y económicos, así como la especialidad y experiencia), eligiéndose la propuesta que cumpla mayormente los mismos (la adjudicación).

Como expone Miguel Ángel Zamora y Valencia⁶¹, al momento en que una parte acepta la oferta de la otra, se perfecciona el contrato y da origen de inmediato a las obligaciones de dar, hacer o no hacer. Es decir, que la mera aceptación de las condiciones a la convocatoria y el dictamen de asignación por parte de la convocante dan origen a las obligaciones correspondientes. El contrato de promesa, por otro lado, sólo origina la obligación de hacer, y en este caso, los derechos y obligaciones se estipularán hasta la celebración del contrato prometido, no antes.

Se entiende lo anterior, si tomamos en consideración que en la LAASSP y LOPSRM, así como sus Reglamentos, se establece que no sólo el contrato, sino también la convocatoria y sus

⁶¹ *Ob. Cit.* p. 79.

anexos, vinculan jurídicamente a las partes, y que en caso de discrepancia entre dichos documentos, prevalecerá lo establecido en las bases, se trate de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa⁶²

Es oportuno agregar que con la emisión del fallo de adjudicación, las obligaciones derivadas del contrato son exigibles para las partes, con independencia de la formalización en tiempo y forma del contrato respectivo⁶³. Es decir, las obligaciones surgen en el procedimiento de contratación, y no en la formalización del contrato. De entre ellas, es la de la formalización en los términos que la Ley y la convocatoria establezcan, como la fecha, la presentación de garantías o, de acuerdo al monto, una opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales⁶⁴.

La no formalización del contrato por causas imputables al contratista, se traduce en un incumplimiento de una obligación derivada de una declaración unilateral de la voluntad de la convocante (la convocatoria de licitación o invitación a cuando menos tres personas, o las bases de cotización), de conformidad con lo establecido en las Leyes, en sus partes conducentes. No podría decirse que es un incumplimiento de contrato, ya que como tal, en ningún momento se da el acuerdo de voluntades, que a su vez generaría un contrato. Es decir, no existe el contrato, precisamente por la no formalización.

Lo anterior, puede auxiliarnos para entender por qué hay cláusulas exorbitantes en un contrato administrativo. Al no haber acuerdo de voluntades, no podría decirse que se acordaron las cláusulas a aplicarse. Al ser el Gobierno —la convocante en cuestión— quien emite esa declaración unilateral de voluntad, es quien a su vez establece una serie de condiciones y obligaciones para quien acceda a participar y que, en su caso, resulte adjudicado. Entre éstas, se encuentran ese tipo de cláusulas, que acepta y oferta el licitante al momento de firmar la proposición que presenta en sobre cerrado en la etapa correspondiente.

Ahora bien, la convocatoria contendrá un modelo de contrato, que se considera un anexo de la misma, y que contiene un clausulado con las condiciones a que se sujetarán ambas partes en la ejecución del mismo. El instrumento contendrá cláusulas similares a las de cualquier contrato, como las partes, el objeto, el plazo, el monto, las penas convencionales, las retenciones

⁶² Art. 45, segundo párrafo, LAASSP, y 81, fracción IV, de su Reglamento; 46, segundo párrafo, LOPSRM, y 79, tercer párrafo, de su Reglamento.

⁶³ Art. 37, sexto párrafo, LAASSP; y 39, quinto párrafo, LOPSRM.

⁶⁴ La opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales prevista en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, también denominada —Documento 32-D—, que se exige a los proveedores y contratistas que estén por formalizar un contrato que sea por un monto sin incluir IVA mayor a trescientos mil pesos.

económicas y la jurisdicción en caso de controversia. Sin embargo, dicho modelo es parte de la convocatoria, es decir, es un documento que se anexa a la declaración unilateral de voluntad de la convocante, y no un acuerdo de voluntades. Al existir un adjudicado, la formalización del contrato será con base en el modelo previsto en bases, y si hubiera discrepancia entre ambos documentos, como se dijo anteriormente, en todos los casos prevalecerá la convocatoria.

Otro aspecto que apoya estos argumentos, es la relativa a la vigencia de las proposiciones. Si como tal hubiera un acuerdo de voluntades, el licitante adjudicado podría, en todo caso, acordar una serie de condiciones que podrían variar sustancialmente las que inicialmente se propusieron o establecieron en bases, lo que no acontece. Las únicas modificaciones que las propias Leyes permiten son en cuanto al monto total a pagar, y el volumen de los bienes o servicios, o el plazo de ejecución de las obras, según sea el caso, más no sobre la naturaleza o el precio por unidad propuesto originalmente. Además de que, en caso de una modificación, no podrá exceder de un porcentaje que determina la Ley que corresponda, y en caso de ser necesaria la modificación, deberá ser autorizada por una instancia revisora. Cabe señalar que, en efecto, las modificaciones se harán mediante convenio, en el que sí concurren las voluntades de contratista y convocante, la primera, para solicitar las modificaciones, mientras la segunda, para autorizar las mismas.

En resumen, la convocante emitirá unas bases que contendrán los requisitos que los particulares deberán acreditar para poder ser elegidos, así como las condiciones en que se generarán las obligaciones y derechos correspondientes. Dichas bases expresan, mediante cláusulas, la voluntad del Gobierno de obligarse a adquirir o arrendar bienes muebles o servicios, o pagar la ejecución de una obra pública a un particular que acredite cumplir cabalmente con lo requerido en la convocatoria, en la Ley y otras normas jurídicas aplicables.

De ahí que se concluya que en nuestro sistema jurídico no exista lo que se denomina como *contrato administrativo*, pues como expuse, los derechos y obligaciones no surgen de un acuerdo de voluntades sino de una declaración unilateral de voluntad del Gobierno, y en todo caso, el documento denominado *contrato*, es parte integral de dicha declaración, no un acto ni instrumento aislado.

Por otra parte, en la emisión de la convocatoria, y hasta antes de la emisión del fallo, no se genera relación jurídica entre convocante y particular, por lo que la primera no está obligada a firmar contrato con un particular por el simple hecho de participar. Tampoco éste último podría

alegar una afectación a su esfera jurídica por no ser adjudicado, ya que como tal no existe la obligación de firmar contrato con él.

El interés sólo se genera con el particular que haya sido adjudicado, y sólo éste podrá considerarse afectado en su esfera jurídica bajo ciertas circunstancias, las que expondré más adelante.

Ello no implica que la convocante no deba acatar lo dispuesto en la normatividad principal y supletoria. En todo caso, deberá observar los requisitos previstos en la LAASSP, la LOPSRM, y sus respectivos Reglamentos, así como las generalidades de los actos administrativos de la LFPA. No obstante, ningún acto derivado de una licitación podría considerarse como un acto de autoridad que afecte en forma alguna al particular. Veamos por qué.

I. En la emisión de la convocatoria.

Para emitir una convocatoria, se trate de una licitación pública, una invitación a cuando menos tres personas o una adjudicación directa, no interviene la voluntad de un particular. La convocante únicamente requiere las autorizaciones respectivas respecto a los estudios de factibilidad y mercado, presupuesto, las propias del Comité, y lo previsto en los Programas Anuales. De este modo, mientras se observe la normatividad y el objeto para contratar sea lícito, el organismo público cuenta con la facultad suficiente para emitir las convocatorias que considere pertinentes, sean conforme a la LAASSP o la LOPSRM, inclusive aquéllas que no se rigen por éstas, sino por otras Leyes o convenios (como las asociaciones público privadas y concesiones).

Por otra parte, ningún particular podría alegar que le afecta la emisión de una convocatoria, ya que, independientemente que la ejecución de una obra pública le pudiere afectar derechos de propiedad privada –por ejemplo, que una carretera cruce un predio de su propiedad, o que la adquisición de bienes de determinadas características no le permiten participar—cierto es que se refiere a dos momentos diferentes: el procedimiento para contratar, y los efectos de la contratación en sí misma. Como dije anteriormente, las obligaciones y derechos, sólo surtirán efecto cuando haya un adjudicado, no durante el proceso de selección.

Otro punto, es que no se produce un daño o perjuicio a la esfera jurídica del particular por el hecho de que la convocatoria establezca una serie de requisitos que, a su juicio, considere

excesivos, ya que aun cuando así sea, nada obliga al particular a participar en el procedimiento. Incluso, pudiendo tener un interés en participar o resultar adjudicado, éste no es de carácter jurídico, ya que no se han creado los derechos y obligaciones.

La convocante cuenta con la facultad de determinar los requisitos que estime convenientes para que sean acreditados por los interesados, y en caso de que éstos pudieran restringir la libre participación y concurrencia, deberá observar lo dispuesto en la LAASSP o LOPSRM, según el caso.

Aun así, la LAASSP y la LOPSRM reconocen el derecho de los particulares de inconformarse por una convocatoria con requisitos que limitan la libre participación, más no porque ésta o sus condiciones les generen daño o perjuicio, sino porque la emisión no cumple con los requisitos que prevén ambas Leyes, por lo que es más una cuestión de legalidad que de afectación. Podría alegarse además la concurrencia y competencia en el procedimiento, una cuestión meramente económica y no jurídica en sí, más se reitera, no hay daño o perjuicio al licitante que se inconforme.

II. Las juntas de aclaraciones y las modificaciones a la convocatoria.

Sobre las aclaraciones que se hicieren a una convocatoria, la Ley establece la obligación de que la convocante realice, cuando menos, una junta para ello, en el caso de las licitaciones públicas, y siendo optativa para las invitaciones a cuando menos tres personas. Más como en el caso anterior, el particular no puede considerarse afectado por la no realización de la junta, independientemente que éste tenga un sinnúmero de preguntas que realizar a la convocante en cuestión.

Como lo señalé anteriormente, dichas omisiones o irregularidades son cuestiones de legalidad, que podrían recaer en responsabilidades para el funcionario público que se niegue a efectuar la junta o responder las aclaraciones, ya que contraviene lo dispuesto en la LAASSP o la LOPSRM, así como sus Reglamentos. Pero en sí mismos, los actos no generan un daño a la esfera jurídica del particular.

Es oportuno agregar que la convocante no está obligada a tomar en consideración las recomendaciones que los licitantes le realicen en la junta de aclaraciones, como el adquirir bienes de mejor calidad a menor precio, la ejecución de trabajos necesarios que no se

incluyeron en el catálogo de conceptos, entre otras, pues ésta es quien tiene la última palabra para determinar si decide o no cambiar su convocatoria. Recordemos que se trata de una declaración unilateral de voluntad, y en todo caso quien emite esa voluntad es la convocante, y no los particulares interesados.

III. La presentación y apertura de proposiciones.

Lo mismo ocurre para el caso de la presentación y apertura de proposiciones. Si la convocante se negara a recibir una proposición, no asentara la totalidad de los documentos que se presentaren, o no realizara el acto según lo dispuesto en la LAASSP o LOPSRM, no podría considerarse que haya afectación para el particular. En todo caso, si se contravino la normatividad en su celebración, es objeto de inconformidad. No obstante, como veremos en el capítulo IV, su finalidad no es la de resarcir un daño o perjuicio al particular, sino una cuestión de legalidad y la disputa de intereses.

IV. La emisión del fallo.

Es interesante que el fallo, sea de adjudicación o desierto, tampoco pueda considerarse como un acto que moleste al particular.

Si bien puede pensarse en un primer momento que un fallo mal estructurado, o que no indique todas las razones legales, técnicas o económicas, así como una indebida o carencia total de fundamentación, podría generar incertidumbre a un particular que hubiere presentado una proposición, no hay relación jurídica entre aquél cuya proposición no se haya aceptado y la convocante. Como dije párrafos arriba, la relación jurídica se origina únicamente entre ganador y convocante.

Es decir, no existe un interés jurídico entre ambas partes que permita considerar el acto administrativo como de molestia, ya que como tal el análisis que se efectúa (la evaluación de las proposiciones) es facultad de la convocante, pudiendo ésta elegir a otra persona o a ninguna. La irregularidad en su emisión, en todo caso, será objeto de inconformidad, más como hemos dicho hasta el momento, este procedimiento no busca resarcir derechos u obligaciones,

ya que no hay daño o perjuicio por la emisión de un acto irregular que forme parte de una licitación, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa⁶⁵.

Cabe agregar a lo anterior, que ningún acto dentro de una licitación –convocatoria, juntas de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones y el fallo—son actos que puedan impugnarse a través de un recurso, juicio de nulidad o amparo, ya que aun cuando puedan confirmarse o anularse, no pueden modificarse o revocarse, ni tampoco acreditar un interés real y actual del particular sobre el acto que impugna. Esto será materia de análisis el capítulo IV.

Las mismas características se aplican tanto en la invitación a cuando menos tres personas, como en la adjudicación directa y en el remate o subasta, según sea el caso, ya que su emisión, y los efectos de ésta, constriñen únicamente a la convocante a contratar en su momento, más no se genera relación alguna entre ésta y los particulares que participen o a quienes se les solicite cotización.

Por ejemplo, la cotización que solicite una convocante a un particular, a efecto de estar en posibilidad de adjudicarlo directamente, no obliga en forma alguna a la convocante a contratar con él, no generando relación entre ambos, ya que ésta puede determinar contratar con alguien más, siempre que se observen los requisitos que establecen la LAASSP o la LOPSRM, según sea el caso.

Como dije en el primer subtema, una licitación pública –y en general, cualquier procedimiento de contratación—es un acto administrativo complejo, que se conforma por un conjunto de actos que se relacionan entre sí. Sin embargo, hay que recordar que los actos administrativos pueden ser o no de autoridad y molestia, en atención al interés que tenga el particular en éstos. Al no acreditarse una afectación en su esfera, el procedimiento de contratación no podría considerarse impugnable mediante recursos o procesos que precisamente requieran de un interés jurídico que consista en afectación. Como veremos en el capítulo IV, la instancia de inconformidad tiene otros objetivos y efectos, los cuales no son compatibles con los recursos administrativos, el juicio de nulidad o el amparo.

V. *Los efectos del fallo de adjudicación.*

⁶⁵ Con independencia de que la inconformidad no puede promoverse contra una adjudicación directa.

No obstante, hay un caso en el que la actuación de la convocante sí puede afectar la esfera jurídica del particular, y es cuando existe un fallo en el que lo declara ganador del contrato, pero el Gobierno no formaliza el contrato respectivo.

Tanto la Ley, como su respectivo Reglamento, prevén tres supuestos en los que se considerará que la no formalización es imputable a la convocante:

- a) Cuando no se hayan reunido las formalidades de Ley por la convocante para la firma del contrato.

En este caso, los servidores públicos no recabaron las firmas y autorizaciones necesarias para la formalización del contrato en la fecha indicada en la convocatoria o el fallo, o en su defecto, en el plazo establecido por la Ley.

- b) Cuando la convocante haya cambiado las condiciones de convocatoria que motivaron al fallo correspondiente.

Recordemos que las bases de licitación, al establecer condiciones iniciales para la participación y adjudicación de particulares, no pueden ser modificadas sino hasta antes de la presentación de las ofertas y bajo los supuestos de la Ley.

De esa forma, si se adjudicó a un licitante bajo ciertas condiciones, no podría exigírsele la ejecución sobre otras diversas, ya que implicaría otro procedimiento de contratación que permitiera competencia y concurrencia con otros. Además, no podría obligarse al adjudicado a cumplir con obligaciones que no fueron las inicialmente pactadas, ya que podría darse que las nuevas le perjudiquen.

- c) Cuando posteriormente a la emisión del fallo de adjudicación, se cancele la licitación respectiva.

La cancelación puede darse por eventualidades acaecidas a la convocante, como la pérdida de los recursos, la reasignación de éstos a otras partidas, o la desaparición de la necesidad de la adquisición, obra pública o servicios contratados. Con ello, se busca proteger a la convocante de realizar un gasto que podría perjudicarle en su patrimonio. No

obstante, dicha cancelación debe hacerse con las formalidades que la propia Ley indica y bajo ciertas circunstancias.

Cuando hay un fallo de adjudicación, se generan las obligaciones y derechos para ambas partes derivadas de una declaración unilateral de voluntad por la convocante (la emisión de un procedimiento de contratación). Entre dichas obligaciones, se encuentra la de formalizar el contrato por ambas partes, así como las acciones previas a la ejecución de los trabajos o servicios, o la entrega de los bienes requeridos.

Aun cuando la convocante esté en la posibilidad de no llegar a formalizar el contrato por eventualidades, cierto es que el particular tiene una relación jurídica con ésta, por lo que él debe cumplir con las condiciones establecidas en la convocatoria respectiva, como la de contratar la garantía de cumplimiento o de anticipo, arrendar o adquirir equipos o maquinaria, contratar con proveedores, contratar personal o trasladar sus funciones a otro lugar.

El particular podrá no ejecutar los trabajos o servicios, o no proveer los bienes requeridos, sin incurrir en responsabilidad alguna, y podrá además solicitar a la convocante el pago de gastos no recuperables, de conformidad con la Ley⁶⁶. No obstante, ambas Leyes sólo consideran pagaderos aquéllos gastos efectuados en la preparación y elaboración de la proposición, cuando sean razonables (aunque en la propia Ley no se determinan parámetros para considerar un gasto como "razonable"), estén comprobados y se relacionen directamente con el procedimiento de que se trate, por lo que nada dice respecto a aquéllos que se efectúan al ser adjudicado en el fallo. Este punto lo analizaré en el capítulo IV.

La inconformidad prevista en la LAASSP y la LOPSRM podrá promoverse contra ambos casos (la cancelación del procedimiento y la no formalización del contrato por causas imputables a la convocante) como veremos más adelante.

3. Régimen jurídico de las contrataciones celebradas por el Gobierno.

Una vez que expuse lo referente a la naturaleza jurídica de las contrataciones celebradas por el Gobierno, analizaré el último tema de este primer capítulo, referente al régimen jurídico de las

⁶⁶ Art. 46, tercer párrafo, LAASSP; 47, cuarto párrafo, LOPSRM.

contrataciones que celebra el Gobierno con los particulares. Lo anterior, en virtud de una clasificación considerada por la doctrina jurídica.

Así las cosas, de acuerdo al Derecho que rige, se han clasificado las contrataciones en dos grandes rubros:

- a) *Contratos Administrativos*, que son aquellos sujetos al Derecho Público, y en los que el Gobierno contrata con su imperio, toda vez que ejerce funciones de orden e interés público y social. Al ser de Derecho Público, habrá una relación de supra-subordinación entre el Gobierno (la convocante) y el particular (el licitante adjudicado), siendo desigual.
- b) *Contratos de la Administración*, que se rigen por el Derecho Privado, y en los que el Gobierno deja a un lado su carácter de imperio para contratar en un plano de coordinación con los particulares, sobre materias que no son de orden e interés público y social.

Al respecto, se han emitido diversos criterios en el Poder Judicial de la Federación, en los que determinan que, en efecto, los contratos administrativos se distinguen de los de la administración por su finalidad y por el régimen exorbitante del Derecho Civil al que se encuentran sujetos; es decir, por un lado, la finalidad de éstos es de una trascendencia pública social, al cumplir con uno de los objetivos del Gobierno en un Estado; por el otro, el contrato contendrá cláusulas exorbitantes.

A continuación, transcribo una tesis que analiza estas características:

-CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.

La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar

nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

Tesis P.IX/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII, Abril de 2011, p. 324.

Sobre la importancia del orden e interés público, abundaré en el Capítulo IV, al analizar el tema de la suspensión en la tramitación de la inconformidad.

Por otro lado, si bien tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen el criterio de clasificar las contrataciones bajo ese rubro, considero que no es precisa la misma, tal como expondré a continuación.

Como lo expuse líneas arriba, no puede hablarse de *contratos administrativos* en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, ya que la fuente de las obligaciones entre convocante y particular es una declaración unilateral de la voluntad, emitida por el organismo público, y no un contrato.

Siguiendo esa línea de pensamiento, al no tratarse de un contrato, no puede hablarse de un régimen exorbitante de derecho civil, pues tal como lo señalé antes, sólo existe la voluntad de la convocante, misma que determina las condiciones para la participación en un proceso, en virtud de tratarse de una declaración unilateral, y no un acuerdo entre partes. De ese modo, al no serle aplicables las reglas clausulares de los contratos, no se da el régimen exorbitante que refieren los autores.

Por lo que hace a la finalidad del contrato, no es suficiente considerar que es público o privado por el simple hecho de versar sobre funciones estatales que cumplan un objetivo de orden e interés público o social, pues como lo expuse en el tema de los actos administrativos, éstos se determinan no por el sujeto que los emite, sino por la función que cumplen en el ente público.

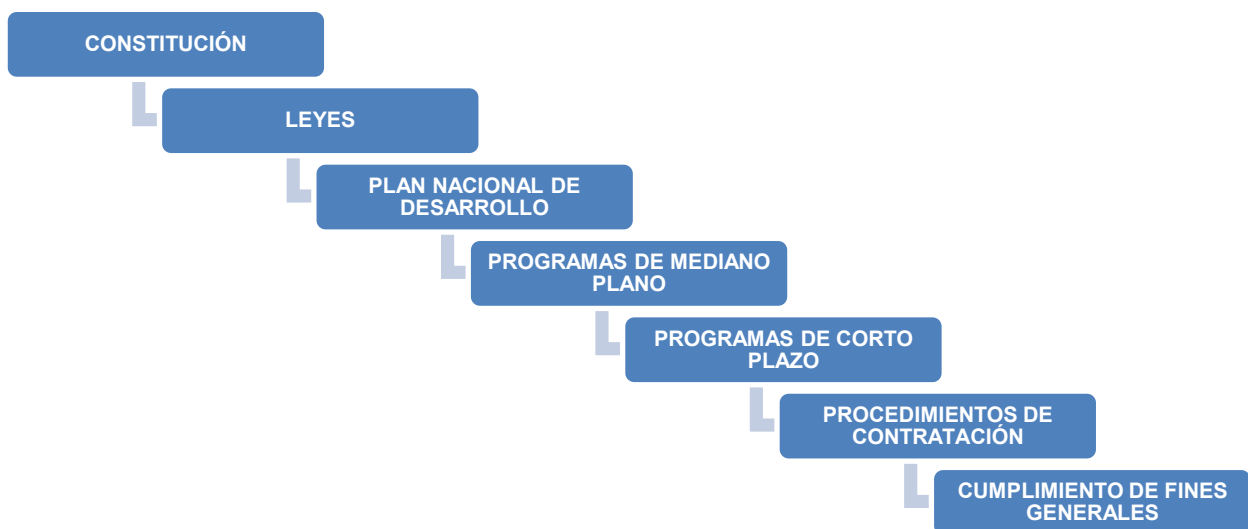
La Constitución es la base ideológica y política de las normas que emite el Gobierno, este último en carácter de estructura formal que busca lograr los fines que la colectividad se haya propuesto, y facultado con el imperio en la emisión de determinados actos, de entre los que se encuentran la expedición de normas jurídicas. De ahí que toda Ley, Decreto, Tratado u otro, deberá ser constitucional, y en consecuencia, cumplirá una función gubernamental específica. Así, todo acto que realiza el Gobierno cumple con un fin del Estado, ya que debe hacerse

conforme al marco que establece la norma jurídica en que se funde y la Constitución. Si el acto no se hace conforme a dichos parámetros, será ilegal o inconstitucional, según sea el caso.

Ahora bien, en los Estados con un sistema económico mixto (como el Mexicano), el Gobierno dirige la política económica nacional a través de la elaboración de un Plan General, por el que se busca instrumentar los principios y objetivos previstos en la Constitución y las Leyes, mediante estrategias y políticas específicas. De éste derivarán Programas de Mediano y Corto Plazo, sobre los que a su vez se llevarán a cabo acciones gubernamentales para llevar a cabo dichas metas generales, de entre las cuales, se encuentran la celebración de contratos con particulares.

En efecto, las contrataciones públicas son herramientas que permiten al Gobierno lograr los fines de la Planeación Nacional (acordes a la Constitución y la Ley). En otras palabras, las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas que se contraten con particulares no son arbitrarias, sino que forman parte del proceso de planeación nacional (Sistema Nacional de Planeación Democrática o SNPD), por lo que sus objetivos son cumplir las metas nacionales que se hayan establecido, mismas que se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el siguiente diagrama se muestra la relación de las contrataciones públicas con el PND y la Constitución:



Como se ve, todas las contrataciones públicas que realice el Gobierno, en cualquiera de sus órdenes y niveles, derivan de principios generales, de orden e interés público y social por su trascendencia e impacto, y por las que se busca conseguir los fines previstos en la Constitución, la Ley, y en el PND.

Ahora bien, el criterio que ha sostenido tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia, responde a la variedad de los objetos que pueden contratarse, de ahí que diferencie entre aquéllos que considere de interés público (los contratos administrativos) y aquellos de interés privado (los contratos de la administración). No obstante, se reitera, todas las contrataciones derivan de principios generales, y buscan satisfacer necesidades colectivas, por lo que todas se consideran de interés público y social.

Lo cierto es que dicha satisfacción colectiva puede hacerse de forma mediata o inmediata, dependiendo del propio objeto del contrato o del ente público que lo realice. Será inmediata, cuando a través del contrato la necesidad se subsane directamente, como lo sería la construcción de una carretera, la adquisición de vacunas, o la potabilización de agua para una comunidad; será mediata, cuando la necesidad se subsane indirectamente, en atención a que el contrato permitirá la agilización de un proceso cuya finalidad sea dicha satisfacción, entre las que podemos encontrar son la adquisición de tecnología o sistemas informáticos para distintas actividades, la construcción de oficinas administrativas o servicios de capacitación para personal. Estas cualidades no se refieren al interés al que responde el contrato, sino al alcance del objeto y el grado de satisfacción de una necesidad colectiva.

Expuesto lo anterior, es necesario reiterar lo siguiente:

- No existe el plano de desigualdad entre Gobierno y particular al generarse obligaciones derivadas de un procedimiento de contratación, toda vez que de éste no surge un contrato (en el que sí podría hablarse de una relación desigual en atención a la cláusulas exorbitantes), sino una declaración unilateral de voluntad por la convocante, específicamente un concurso, manteniendo una relación igual entre las partes.
- Las contrataciones celebradas por el Gobierno tienen como objetivo la satisfacción de una necesidad colectiva, diferenciándose uno de otro en el grado de satisfacción de la misma, y no tanto el objeto en sí mismo, como lo clasifica la doctrina y jurisprudencia.

- Los actos emitidos durante un procedimiento de contratación son administrativos, en virtud de que estos se realizan conforme a una actividad regulada y facultada al Gobierno, la cual está prevista en un ordenamiento jurídico, y realizada conforme a un mecanismo de planeación general. Por ello, serán siempre de orden e interés público y social.
- Los actos emitidos durante un procedimiento de contratación, si bien son administrativos, no son de autoridad, ya que el ente público no actúa con imperio, sino en una relación equitativa frente a los particulares.

Se ha considerado que por el tipo de relaciones que el Gobierno tiene respecto a los gobernados pueden ser de Derecho Público o Privado, dependiendo si son de supra-subordinación o de coordinación, y que en el primer caso el Gobierno usará su imperio y carácter de autoridad, mientras que en el segundo como otro particular. Sin embargo, la diferenciación en el tipo de relaciones no implican que la materia de los actos sea o no administrativa, y por tanto, de Derecho Administrativo, el cual forma parte del Derecho Público.

Por tal motivo, todos los actos de un procedimiento de contratación gubernamental son de Derecho Administrativo y, por ende, de Derecho Público, en virtud de ser realizados por el Gobierno y por tratarse de una actividad encomendada a éste. De esa manera, sólo pueden contratar los expresa y directamente facultados por el orden normativo del organismo.

No obstante, el acto jurídico emitido en los procedimientos de contratación, por su propia naturaleza, es de tipo privado, y en la que el Gobierno actúa en el mismo nivel ante un particular, sin que exista el plano de autoridad.

Ahora bien, aun cuando el acto sea eminentemente privado, es realizado por el Gobierno conforme a una normatividad administrativa, no civil. De hecho, la relación de coordinación del Gobierno la determina y delimita el propio Derecho Público y no el Privado, por lo que aun cuando se observe la legislación civil, no pierde su carácter administrativo.

Por lo anterior, las contrataciones del Estado se rigen por el Derecho Público, ya que aun cuando el ente público convocante se relacione en un plano de igualdad, los actos son administrativos por el emisor y la materia que estos tratan. No obstante, y se reitera lo señalado

anteriormente al tratar el tema del acto administrativo, no existe autoridad, por lo que no son impugnables mediante el amparo.

Apoya lo anterior los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación:

-SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA CELEBRADOS POR PEMEX.

Una recta y armónica interpretación de los artículos 1o., 122 y 124 de la Ley de Amparo, permite establecer que el beneficio de la suspensión del acto reclamado sólo es factible otorgarlo, cuando así proceda, contra actos de autoridad y no de particulares; de tal suerte que si en el caso justiciable Pemex Exploración y Producción, celebró un contrato de obra pública con una empresa privada, con el fin de llevar a efecto la construcción de un gasoducto; es indudable que en este caso la citada descentralizada no actuó como autoridad sino como ente de derecho privado; es decir como particular que contrata en el mismo nivel que otro y en ese tenor es improcedente la suspensión que al respecto se solicite contra la rescisión del contrato y sus efectos decretados por la paraestatal de referencia con apoyo en la Ley Federal de Obras Públicas y su reglamento.

Tesis XIX.1o.14 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Octubre de 1998, p. 1216.”

-COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO POR EL QUE UNILATERALMENTE RESCINDA CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, POR NO SER DE AUTORIDAD.

Cuando se reclama la rescisión de un contrato celebrado con la Comisión Estatal de Servicios Públicos del Estado de Baja California, con el carácter de particular, es improcedente el amparo que contra dicho acto se promueva al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, ya que la declaración de la rescisión del contrato de obra pública que se impugna no es un acto de autoridad, toda vez que en este caso la citada comisión no actuó como autoridad soberana dotada de imperio, sino como ente de derecho privado, es decir, como un particular que contrata en el mismo nivel que otro; en consecuencia, procede sobreseer en el juicio de garantías con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la invocada Ley.

Tesis XV.2o.23 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, Octubre de 2002, p. 1341.”

En resumen, las obligaciones generadas entre el Gobierno y los particulares, en lo referente a las materias previstas en la LAASSP y la LOPSRM, se regirán por el Derecho Público, toda vez que los actos de un procedimiento de contratación, aun cuando no son emitidos por el ente público en carácter de autoridad, sino como particular, su materia y aplicación es de tipo administrativo. Además, no existen los contratos administrativos ni los contratos de la administración, pues como se vio, son declaraciones unilaterales de la voluntad, y no contratos.

Esto servirá de base para el análisis que haré en el Capítulo IV sobre las inconformidades.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS Y LAS INCONFORMIDADES

I. Previos a la Constitución Política de 1917.- II. La Constitución de 1917 y los inicios de la planeación nacional.- III. Las primeras leyes de contratación pública.- IV. Efectos de la Reforma Neoliberal en las contrataciones.- V. Las actuales Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

I. Previos a la Constitución Política de 1917.

Como expuse en el capítulo anterior, las licitaciones públicas, al igual que otras figuras jurídicas que se emplean en la actualidad, derivan del Derecho Romano, las cuales llegaron a nuestro país a través de la conquista y colonización del imperio español. Dada la escasez de documentos en torno a los procedimientos para la ejecución de obras públicas o la adquisición de bienes en las civilizaciones precolombinas, no analizaré dicho periodo, por lo que iniciaré la cronología a partir del Siglo XVIII, durante la Colonia Española.

José Pedro López-Elías, en su obra *“Aspectos jurídicos de la licitación pública en México”* (UNAM; México, 1999), considera que la primera licitación pública que se llevó a cabo en nuestro país fue la relativa a la construcción del desagüe de la Ciudad de México, en 1767, imponiendo el gobierno virreinal una contribución específica sobre rentas de casas, huertas y tierras¹. Cabe señalar, que dicha obra no se concluyó sino hasta el mandato de Porfirio Díaz.

No obstante, la regulación de las contrataciones gubernamentales en nuestro país comenzaría a partir de que éste se independizara, en virtud de que la mayor parte de la industria establecida en el territorio nacional era mayormente española, misma que se vio afectada tras la lucha armada. Ello, aunado a que gran parte de la población económicamente activa fue asesinada o inhabilitada.

¹Págs. 30-31.

El Gobierno recién creado se vio en la necesidad de contratar a particulares para la restauración funcional del país, siendo la construcción de infraestructura física (obras públicas) la primera materia que fue regulada.

El 9 de octubre de 1826 se emitió el Decreto por el que se autoriza al Gobierno para la apertura y mejora de los caminos de la República, como medida provisional de regulación, y del que derivaron: la Ley para la creación de una junta de peajes, del 11 de septiembre de 1827; la Ley para la apertura y mejora de caminos, del 29 de marzo de 1834 y sus aclaraciones, del 25 de marzo del año siguiente.

No serían las únicas disposiciones que se emitirían sobre caminos, ya que el 24 de septiembre de 1843 se publicó el Decreto de reglas generales sobre los caminos. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, se facultaría al Congreso para la expedición de normas en materia de vías generales de comunicación, postas y correos², por lo que mediante Decreto del 17 de enero de 1868, se establecieron mecanismos para que los peajes recaudados permitieran el mantenimiento y conservación de las obras, imponiendo sanciones a quienes las dañaran.

Jurídicamente, dichas normas regulaban una figura que se emplea hasta nuestros días, la Asociación Público Privada (APP), en la que los particulares invertían, bajo su propio riesgo, gran parte de los recursos, construían la infraestructura, y a cambio, el Gobierno les otorgaba el derecho de cobrar peaje. Al ser los caminos propiedad de la Nación, se concesionaba únicamente dicha prestación.

Ahora bien, no sólo los caminos fueron objeto de concesión a los particulares, recordemos que en el Siglo XIX la Revolución Industrial estaba en su apogeo, y en un país capitalista como el nuestro, las grandes empresas requerían de una infraestructura mayor para su crecimiento, la generación de empleos y la creación de tecnología. Inventos como los ferrocarriles y la navegación a base de vapor constituirían la base de la industria mexicana en la segunda mitad del siglo, así como el desarrollo económico y regional.

Los procedimientos de contratación de aquella época eran similares a los actuales, ya que para otorgar un contrato a un particular, el Gobierno debía asegurarse que éste cumpliera con los requisitos técnicos y económicos suficientes para la obra o servicio en cuestión. Los interesados

²Artículo 72, fracción XXII.

remitían sus ofertas en sobre cerrado y lacrado, siendo abierto y analizado por las autoridades. Hecho esto, se adjudicaba al mejor postor, otorgándosele un “privilegio exclusivo” —una concesión— para que sólo esa persona y ninguna otra realizara la obra o la actividad respectiva.

Dado que durante el Siglo XIX se otorgaron numerosos contratos, el Gobierno se vio obligado a emitir, el 12 de julio de 1852, un Reglamento para la concesión de privilegios exclusivos, el cual contenía disposiciones sobre la forma en que los particulares acreditarían la viabilidad de sus ofertas para ser contratados, así como las prerrogativas respecto a los productos obtenidos y su distribución; de negarse la patente, podía promoverse recurso judicial ante los Tribunales Federales. Era, en resumen, la primera norma específica en materia de procedimientos de contratación. No obstante, para el momento en que se publicó, ya era común la práctica de conceder dichos privilegios.

Otra norma en la materia, se emitió el 30 de noviembre de 1855, por la que el Ministerio de Hacienda decretaba que los productos del 1 por 100, obtenidos durante la ejecución de las obras públicas y hasta su conclusión, pertenecían al Gobierno Federal.

Como ejemplos de los privilegios exclusivos en materia de comunicaciones, podemos encontrar los siguientes:

- La construcción de un camino que comunicaría los Océanos Pacífico y Atlántico a través del Istmo de Tehuantepec, concedido mediante Decreto publicado el 1º de marzo de 1842, contando con un plazo de 24 meses para el inicio de la obra. Cabe señalar que es el primer privilegio exclusivo que se tiene registrado en la colección jurídica de los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano³.
- La apertura de una carretera de Chalco a Ciudad Morelos, en la que los empresarios concesionarios se obligarían a conservar el camino, mediante Decreto del 6 de abril de 1843.
- La planeación, establecimiento y mantenimiento de telégrafos eléctricos por un periodo de diez años, a Don Juan de la Granja, con Decreto del 10 de mayo de 1849.

³Véase supra pág. 1.

- La autorización que otorgó el Congreso al Gobierno Federal para la contratación de un ferrocarril que comunicara el Golfo de México con el Océano Pacífico, a través del Decreto del 18 de mayo de 1849.

Ésta es de las obras más importantes que se harían en la época, y que se ejecutaría en dos etapas: la primera consistiría en la construcción de una línea que partiera del Puerto de Veracruz a la Ciudad de México; mientras que con la segunda, se conectaría la Ciudad de México a algún Puerto del Océano Pacífico.

Ambas obras se asignaron a Don Juan Laurie Richards, mediante Decretos del 31 de octubre y del 28 de noviembre de 1853, para la primera y segunda etapas, respectivamente. Dada la magnitud de los trabajos, se prorrogaría el plazo para la instalación de la compañía hasta el 30 de junio de 1855, por Decreto del 26 de junio de 1854.

No obstante, mediante Decreto del 2 de agosto de 1855, el Presidente de la República declararían nulo y sin valor el privilegio concedido, toda vez que, a pesar de la prórroga otorgada para la instalación de la compañía, ésta no fue constituida.

- La construcción de una vía de comunicación que atravesara el Istmo de Tehuantepec, para lo que se abrió la convocatoria para la recepción de ofertas mediante Decreto de 29 de julio de 1852. Se dispuso en la convocatoria que todas las cuestiones que se suscitaren en el proceso se resolverían por los Tribunales competentes, aunque no se especificó cuáles eran.

El 5 de febrero del año siguiente se aprobó el contrato con la Compañía Mixta (conformada por mexicanos y extranjeros) A.G.Sloo, representada por Don Guillermo D. Leo, por un monto de 600 mil pesos y un plazo de 9 años para la construcción. Se especificó en dicho acuerdo que los empresarios extranjeros no tendrían más derechos que los nacionales, y en caso de impugnación, se haría conforme a la legislación de la República, resolviéndose en los Tribunales Nacionales competentes.

No obstante, mediante Decreto del 3 de septiembre de 1857, el Presidente de la República declararían caduco e inexistente el privilegio concedido, al no cumplir la compañía con las condiciones de la concesión.

- La construcción de un ferrocarril que comunicaría la Ciudad de México con Tlalpam⁴, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán y San Ángel, otorgándose el contrato al Conde de la Cortina mediante Decreto del 1° de octubre de 1852.
- La construcción de un ferrocarril que conectaría la frontera mexicana con Presidio del Norte (actualmente Texas, EE.UU.) hasta el Puerto de Guaymas, otorgándose la concesión a Don Alejandro José Atocha y a la empresa D.J.B. Moore mediante Decretos del 15 de julio y 23 de noviembre de 1854.

Para la concesión, el Gobierno requirió que los particulares, finalizadas las obras respectivas, debían pagar el 10% de los dividendos obtenidos, así como una cuota semestral de 15 mil pesos.

En caso de controversia, las partes nombrarían a dos árbitros, y de no hallar solución, se nombraría a un tercero en discordia, cuya decisión sería concluyente y sin apelación.

- La construcción de un ferrocarril que comunicaría la Ciudad de México con el Puerto de Santa-Anna en Tamaulipas, concesionándose a los Hermanos Mosso mediante Decreto de 27 de abril de 1855.
- La construcción de un ferrocarril que conectaría el Puerto de San Juan en Veracruz al de Acapulco, contratándose de nueva cuenta a los Hermanos Mosso con el Decreto de 2 de agosto de 1855.

En cuestión de energía y minas, se concedieron los siguientes privilegios exclusivos:

- La construcción de aparatos para la destilación del azogue por un periodo de diez años, mediante Decreto del 23 de mayo de 1843, a Don Joaquín Martínez.
- El arrendamiento de nieve y azufre de propiedad nacional, el primero en la materia, a través de subasta pública, mediante Decreto del 30 de agosto de 1853.

⁴Actualmente "Tlalpan".

- La explotación de carbón mineral en el Departamento de Guerrero a Don Sebastián Camacho, por Decreto del 15 de noviembre de 1854.

De los servicios más prolíficos, podemos encontrar el de navegación en buques de vapor, sobre los que se hicieron las siguientes concesiones:

- La navegación en los Lagos del Valle de México, mediante Decreto del 18 de noviembre de 1853. Cabe señalar que el contrato sería suspendido, en lo que hace al producto obtenido de los peajes, mediante Decreto del 24 de agosto de 1855.
- La navegación entre los Puertos de Havre, Francia, y los de Veracruz y Tampico en la República, a través de una Orden emitida por el Ministerio de Hacienda el 17 de enero de 1855.
- El establecimiento de una línea de navegación entre los Puertos de La Habana, Cuba, a varios del Golfo de México, mediante Decreto del 23 de febrero de 1855.

A partir de 1842 comenzarían a regularse los contratos de suministro, principalmente para el abastecimiento de las grandes ciudades:

- El alumbrado público de la Ciudad de México —y la propiedad de éste—mediante lámparas de fluido a Don Benjamín Brunded, mediante un comunicado del Ministerio de Relaciones, del 27 de abril de 1842.
- El alumbrado público de la Ciudad de México a través de lámparas de gas a Don Alfredo Bablot D'Olbrense y socios, mediante Decreto del 23 de febrero de 1855.

Una de las concesiones más interesantes que se realizaron en la época, fue la de la explotación del guano por un periodo de diez años en todas las costas e islas de la República Mexicana, exceptuando las Islas Marías, que se otorgó a Don José O. Forns y socios, mediante Decreto del 16 de enero de 1854.

También puede agregarse aquélla del 23 de agosto de 1843, en la que se aprobó el proyecto y se concesionó la construcción de un monumento en la Plaza Principal de la Ciudad de México, a Don Lorenzo Hidalga.

Otra figura cuyo uso se extendió en el Derecho Mexicano fue la del remate de bienes inmuebles, específicamente de terrenos o fincas ociosos de temporalidades. La primera *asta pública* (como antiguamente se le conocía a la *subasta*) se realizó a través del Decreto del 10 de febrero de 1842, siendo pionera en los remates de bienes inmuebles que se encuentran bajo el dominio de la Federación, y que constituiría antecedente de las previstas en la vigente Ley General de Bienes Nacionales (LGBN). López-Elías⁵ expone en su obra que este procedimiento fue el utilizado para la desamortización de fincas rústicas y urbanas que administraban, en carácter de propietarias, las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas de la República, para lo cual se emitió un Decreto en la materia el 25 de junio de 1856.

Como se ve, el impulso de la infraestructura física en la República, fue uno de los motivos principales de las concesiones que el Gobierno Federal otorgaba a los particulares. Dado que fueron las carreteras las principales obras públicas que se ejecutaron, y a efecto de un mayor control de las mismas, se emitió una Ley el 1º de marzo de 1861, por la que se regulaba la integración de cartas itinerarias.

En cuanto a los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, el Gobierno de la República promulgó una Ley el 16 de diciembre de 1881 en la que se regulaban las respectivas concesiones. Se facultó a la entonces Secretaría de Fomento para la autorización de dichos privilegios. Asimismo, el 1º de julio de 1883 se expidió su respectivo Reglamento.

Dada la multitud de materias en la que el Gobierno Federal podía celebrar contratos con los particulares, el 13 de mayo de 1891 se emitió el Decreto de Gobierno que establece el modo como deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, conocido comúnmente como "Ley de Secretarías de Estado".

De este modo, el Gobierno Porfirista buscaba organizar las atribuciones de las dependencias federales. Para ello, organizó la administración pública en siete Secretarías:

- 1) Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁵Ob. Cit. p. 31.

- 2) Secretaría de Gobernación.
- 3) Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.
- 4) Secretaría de Fomento.
- 5) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 6) Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.
- 7) Secretaría de Guerra y Marina.

Si bien no especifica las atribuciones de cada dependencia, sí indica las ramas o materias de las que conocerán. Destacan, en lo que interesa, las relativas a las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Fomento:

- I. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:
 - a. Ferrocarriles.
 - b. Obras en los Puertos.
 - c. Faros.
 - d. Monumentos públicos, y obras de utilidad y ornatos.
 - e. Carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales.
 - f. Consejería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec.
 - g. Desagüe del Valle de México.
- II. Secretaría de Fomento:

- a. Agricultura.
- b. Terrenos baldíos.
- c. Colonización.
- d. Minería.
- e. Propiedad mercantil e industrial.
- f. Privilegios exclusivos.
- g. Pesos y medidas.
- h. Operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas.
- i. Observatorios.
- j. Cartografía, viajes y exploraciones científicas.
- k. Exposiciones agrícolas, mineras, industriales y fabriles.
- l. Estadística General.

La última norma jurídica de importancia en la materia, que se emitiría previamente a la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, sería la Ley de la Renta Federal del Timbre del 25 de abril de 1893, que a decir de López-Elías⁶, buscaba unificar la legislación en materia de tributos.

En lo relativo a las contrataciones, se señalaban dos disposiciones: la primera, por la que se establecía un pago por avisos o anuncios de remate o almoneda (artículo 9, numeral 8); la segunda, por el que se exentaba del pago respecto a los contratos celebrados entre autoridades o corporaciones oficiales (artículo 9, numeral 6).

⁶Ibidem. Pág. 33.

II. La Constitución de 1917 y los inicios de la planeación nacional.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicación: 5 de febrero de 1917

Para 1917, el país se encontraba en una situación similar a la del México recién independizado, casi cien años atrás:

- Se estimó que casi el diez por ciento de la población nacional pereció durante el movimiento armado, en su mayoría de origen rural.
- Se encontraban inhabilitadas y deterioradas las vías generales de comunicación, como las carreteras, ferrocarriles y puertos.
- Los dueños del capital, en su mayoría extranjeros, habían salido del país.
- La actividad agropecuaria de las haciendas se había detenido, en virtud de la lucha agraria.
- La minería, y en general, la industria mexicana, se encontraba paralizada y era constante el robo de minerales preciosos.

Dadas las dificultades políticas, económicas y sociales que aquejaban al país, el gobierno tuvo la necesidad de implantar un modelo de vida que permitiera la institucionalidad, es decir, que comenzara un proceso de pacificación y gobernabilidad a través del Estado de Derecho.

Por ello, se promulga una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, en la que se establecieron ideas e instituciones por las que se luchó en la Revolución Mexicana, y que se mantendrían prácticamente intocadas durante casi veinte años, hasta que comenzaron las grandes reformas en materia energética, agraria, y posteriormente laboral y económica.

Sin embargo, como ocurrió en el siglo anterior, el gobierno recién instaurado no contaba con la capacidad suficiente para afrontar por sí mismo dichos problemas, por lo que tuvo que

auxiliarse de particulares a través de las contrataciones públicas, con el fin de reactivar la economía nacional e iniciar el flujo de dinero y capital, generar empleos y recuperar a la industria del rezago.

A partir de entonces, comenzaría a dársele mayor importancia a los contratos celebrados entre el Gobierno y los particulares, al punto que se incluyó un artículo 134 en la Constitución, cuyo texto original establecía:

-Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

Como se ve, se hizo referencia únicamente a las obras públicas. El procedimiento, si bien sería una licitación pública, se le denominó subasta, en virtud de la preferencia por el menor precio entre los competidores. Aún cuando no se expidió por ese entonces alguna Ley que reglamentara dichos concursos, el artículo constitucional por sí mismo establecía, de manera resumida, el procedimiento de contratación:

1. La emisión de una convocatoria para la ejecución de una obra pública.
2. La presentación de proposiciones en un sobre que debía cumplir con la formalidad de estar cerrado.
3. La apertura de dichos sobres en una junta pública, por lo que los montos y documentos presentados serían observables por el público en general.
4. La adjudicación mediante subasta, es decir, en atención al menor precio ofertado.

Si recordamos lo que expuse en el primer capítulo, podrá observarse que el sistema de libre elección para contratar por el Gobierno, al menos por lo que hace a las obras públicas, no existió a partir del 5 de febrero de 1917, ya que la propia Constitución estableció que todos los contratos en esa materia debían seguir un procedimiento (previsto en el propio texto constitucional), sin que hubiera distinción alguna por el monto, las características técnicas de la obra, el orden o nivel de gobierno del que se tratase.

El texto antes transcrito se mantendría íntegro hasta el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, cuyas reformas en la materia se analizarán más adelante.

2. Ley de Secretarías de Estado.

Publicación: 31 de diciembre 1917.

Esta Ley se expide todavía bajo el mandato del General Venustiano Carranza, y al igual que su similar de 1891, brinda una estructura y funciones al Gobierno Federal.

En su artículo 1° se prevé la creación de siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. En materia de adquisiciones y obras públicas, se encontraban las siguientes dependencias:

1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público o SHCP (Art. 4°):

- Presupuesto.
- Responsabilidad a favor y en contra de la Nación.

2) Secretaría de Agricultura y Fomento (Art. 6°):

- Terrenos nacionales.
- Obras de irrigación, desecación y mejoramiento de éstos.
- La inspección de dichas obras para fuerza motriz durante su construcción.
- Estudios y exploraciones.
- Conservación de monumentos arqueológicos.

3) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (Arts. 7° y 11°, fracción I):

- Obras que se ejecuten en terrenos nacionales, se costearan por la Federación o mediante concesión a particulares.

- Ferrocarriles.
- Caminos carreteros nacionales e inspección de los privados.
- Construcción y reconstrucción de edificios públicos.
- Monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las militares.
- Intendencias y obras de conservación en los Palacios Nacional y de Chapultepec.
- Adquisición de materiales, herramienta y maquinaria necesarios para la construcción de las obras nacionales.

4) Departamento de Aprovisionamientos Generales (Art. 11º):

- Adquisición, por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con excepción de las exclusivas de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

5) Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (Art. 11º, fracción II):

- Adquisición de materia prima, herramienta y maquinaria necesarias para el funcionamiento del propio Departamento.

6) Departamento de Contraloría (Art. 13º):

- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

En esta Ley se buscaba reglamentar orgánicamente lo establecido en el artículo 134 de la Constitución, al definir cuáles organismos serían los competentes en la ejecución de obras

públicas, así como sus ámbitos. Apoya lo anterior, el artículo 16º de la citada Ley, mismo que se transcribe:

-Artículo 16º. Las obras materiales de las Secretarías, Departamentos y en general las del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones conforme al artículo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los planos que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.”

Como se ve, ya desde entonces se planeaba la necesidad de contar con dependencias y unidades administrativas encargadas de contratar, fuere la adquisición o la ejecución de obras públicas, así aquellas que vigilaran dichos contratos. Tanto la SHCP, como el Departamento de Contraloría, serían el primer antecedente de las funciones actuales de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

3. Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría.

Publicación: 25 de enero de 1918.

Si bien el año anterior se había promulgado la Ley de Secretarías de Estado, en 1918 se emitió una Ley Orgánica específica para el Departamento de la Contraloría, en la que se establecieron las funciones particulares de la dependencia y de su titular.

La competencia del titular de la Contraloría se estableció en los artículos 3º y 4º, mismos que transcribo a continuación:

-Artículo 3º. El contralor tendrá todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios que reciban, paguen, o tengan a su cargo fondos o bienes del Gobierno; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno y sobre los métodos de contabilidad del mismo.

Artículo 4º. El contralor emitirá las decisiones finales que fueren del resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de los órganos de Gobierno o enajenación de bienes de la Nación. Las disposiciones que el Contralor dicte en tal sentido serían definitivas, pero el Jefe de Departamento u Oficina del Gobierno a quien afecte tal disposición, podrá pedir dentro del término de un año, que el C. Presidente de la República haga la revisión. Cuando la determinación afecte a personas que no formen parte de la administración, éstas deberán, dentro del mismo plazo de un año, deducir ante los tribunales competentes sus acciones contra la Nación.”

Respecto a sus facultades, podemos señalar las siguientes (Arts. 5 a 9):

- Llevar las cuentas generales de la Nación.

- Acordar los métodos de contabilidad y la manera de rendir los informes financieros de cada dependencia.
- Acordar los procedimientos que deban seguir los servidores públicos que manejen fondos o propiedades de la Nación al rendir sus cuentas, revisar inventarios, así como ventas y enajenaciones de los bienes.
- Acordar la forma de los libros de contabilidad, recibos, comprobantes y documentos que sean relativos al recibo o desembolso de fondos.
- Recabar periódicamente informes o estados de todo funcionario del Gobierno.

Lo cierto es que el Departamento no contaba con la fuerza suficiente para hacer valer dichas atribuciones, menos aún con un Gobierno que inició funciones un año antes. Ello motivó a que ocho años después tuviera que reestructurarse la Contraloría, como veremos a continuación.

4. Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y su Reglamento.

Publicación Ley: 1° de marzo de 1926; Reglamento: 30 de noviembre de 1926.

A diferencia de la anterior, en esta Ley se facultó a la Contraloría para examinar y autorizar aquellos créditos que hubiere en contra del Gobierno Federal (Art. 1º, fracción IV), así como el registro de los funcionarios y empleados de la Federación (Art. 1º, fracción VI). De ese modo, se le dotaba de la capacidad y fuerza suficientes para intervenir en los actos en que hubiera de por medio recursos públicos.

Esta Ley es la primera en que se dota a un órgano fiscalizador para intervenir en los contratos celebrados por el Gobierno Mexicano. Así, se establecieron las siguientes condiciones y obligaciones que todo funcionario debía observar al momento de contratar con un particular:

- La Contraloría intervendría, a través de su titular o de un delegado especial, en las subastas relativas a obras públicas; adquisición de materiales y mercancías de todo género; y remates de bienes muebles e inmuebles de la Nación (Art. 41).

- Debía existir previamente en el Presupuesto General de Egresos (actualmente *Presupuesto de Egresos de la Federación*) una partida con saldo suficiente para cubrir el desembolso proyectado para un contrato, debiendo tener en cuenta los saldos pendientes por erogar (Art. 17). En caso de que no fuera específica la partida del Presupuesto para el contrato a celebrar, la Contraloría intervendría a efecto de que se privilegiara el interés público (Art. 20, segundo párrafo).
- Para la celebración de cualquier contrato, el Departamento de la Contraloría debía emitir un certificado en el que se expresara que existía saldo disponible en la partida presupuestal a comprometer (Art. 18).
- Todos los contratos y los certificados sobre saldos debían ser registrados por la Contraloría (Art. 19).
- Todos los contratos debían ser autorizados por el titular de la dependencia. No obstante, si el Contralor advertía que en el contrato se contravino lo dispuesto en la normatividad, podía llamarle la atención al funcionario al respecto (Art. 20, primer párrafo), objetar el contrato, y suspender la expedición del certificado sobre saldos (Art. 171 del Reglamento).
- En los contratos de compraventa de materiales, maquinaria, equipos, provisiones, utensilios y muebles en general, la Contraloría intervenía para que, en un plano de igualdad, el Gobierno contratara bajo un esquema en el que favoreciera el interés público (Art. 20, segundo párrafo).
- Si los contratos se celebraban mediante subasta o remate, la Contraloría debía vigilar que se hubieren cumplido las condiciones de las convocatorias conforme a la normatividad aplicable, inclusive al darse la adjudicación (Art. 20, tercer párrafo).
- La Contraloría vigilaría además que las partes de un contrato cumplieran con las condiciones acordadas en el mismo, so pena de declararlo inválido (Art. 20, cuarto párrafo).

- Si se objetaba el contrato, la Contraloría debía emitir un dictamen fundando sus argumentos (Art. 174 del Reglamento). Si el titular de la dependencia optara por dar contestación a las objeciones, el Contralor debía dictaminar nuevamente el asunto, y decidir si procedía la autorización o no del certificado sobre saldos (Art. 175 del Reglamento).
- La Contraloría conocería de las responsabilidades en que incurrieren los funcionarios encargados de la celebración de contratos (Art. 166 del Reglamento).
- En caso de contratar con particulares extranjeros, debía consignarse en el contrato que serían considerados como mexicanos para todos los efectos a que hubiere lugar, no pudiendo alegar derechos de extranjería ni solicitar la intervención de agentes diplomáticos (Art. 168 del Reglamento).
- Si el contrato debía ejecutarse en un lugar diverso a aquél en el que se celebró, la Contraloría daría aviso oportuno al auditor de la zona respectiva para que interviniera en la entrega de la mercancía o en la ejecución de la obra pública (Art. 219 del Reglamento).
- Todos los contratos debían ser adecuadamente garantizados, teniendo la Contraloría la obligación de vigilar que, en efecto, existiera la garantía, y verificara la supervivencia e idoneidad de los fiadores o la conservación de los valores dados en garantía (Art. 221 del Reglamento).
- Si se acordaban pagos anticipados, no tendrían lugar a menos que se hubieren constituido las garantías correspondientes a éstos, a satisfacción de la Contraloría (Art. 222 del Reglamento).

De esa forma, el Departamento de la Contraloría se especializó en la intervención previa al ejercicio del gasto público en materia de contratos. Ello, si bien generó ahorros impresionantes en el erario y una más adecuada gestión administrativa, también provocó su supresión el 29 de diciembre de 1932, en atención a que los diputados, así como los titulares de las dependencias y unidades encargados de contratar, afirmaban que con la intervención el presupuesto no era

ejercido en tiempo por los excesivos formalismos; argumentos que, a decir de Lanz Cárdenas⁷, son infundados, ya que la desaparición del Departamento obedeció más a una cuestión de índole política relacionada con el General Abelardo Luján Rodríguez, Presidente de la República en ese momento.

Al suprimirse la Contraloría, se transfirieron sus funciones en materia de presupuesto e intervención a la SHCP, específicamente a la Tesorería de la Federación.

5. Ley sobre Planeación General de la República.

Publicación: 12 de julio de 1930.

A partir de 1917, en nuestro país se instauró un Estado Democrático Social de Derecho, con tintes socialistas, en atención a los principios de la propia Revolución Mexicana.

Prueba de esto, fue la adopción de un modelo para el diseño de las políticas públicas, particularmente las relativas al desarrollo económico y social, como lo sería la planeación de la economía nacional.

En 1930, durante la gestión de Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley sobre Planeación General de la República, que de conformidad con sus considerandos, buscaba ~~que~~ toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido, basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive”.

El artículo 1º de la Ley definía el objeto de la planeación económica en los siguientes términos:

-Artículo 1º. La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.”

En resumen, se pretendía la coordinación entre las Secretarías y los Departamentos Federales, a fin de que el desarrollo se diera ordenadamente y atendiendo a las características propias del lugar en que se realizare.

⁷La Contraloría y el Control Interno en México. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. pp. 296-301.

Para encauzar las acciones a realizar por cada dependencia federal, se elaboraría un ~~Plano~~ "Plano Nacional de México", que debería incluir los estudios y características siguientes (Art. 3º):

- I. La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.
- II. La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales.
- III. El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.
- IV. La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.
- V. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos pluviales y marítimos.
- VI. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.
- VII. El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación.
- VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales.
- IX. Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.
- X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República.

Estas disposiciones influían principalmente en las obras públicas que realizaba o contrataba a particulares el Gobierno, obligando a que los organismos competentes en la materia revisaran primero los estudios e investigaciones sobre la zona en la que se pretendía ejecutar una obra pública, a fin de que conocieran sus alcances y respetaran las características propias del lugar.

Para la adecuada coordinación del Plano, se constituyeron dos organismos, integrados por el Gobierno y los particulares, y por las que se buscaba generar infraestructura económica mediante las obras, a saber:

- a) La Comisión Nacional de Planeación, que tenía el carácter de Cuerpo Consultivo, y en la que se pondrían a debate ciertos proyectos de relevancia administrativa, económica o social (Art. 4º).
- b) La Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, encargada de realizar los estudios, planos y programas necesarios para la conformación del Plano (Art. 9º).

De entre las prevenciones generales, podemos destacar las siguientes:

- El Presidente de la República podía declarar como de utilidad pública una obra conforme al Plano Nacional de México, por lo que contaba con la facultad de expropiar terrenos, edificios, materiales y aguas que fueren necesarios (Art. 14).
- Si el proyecto de una obra pública se relacionaba con los estudios del Plano Nacional de México, no podían ejecutarse sin una previa aprobación de la Comisión de Programa (Art. 15).
- Si la Comisión de Programa no aprobaba el proyecto de obra pública, se sometía a consulta de la Comisión Nacional de Planeación, y sería resuelto el asunto por el Presidente de la República (Art. 16).

Esta Ley, junto con una diversidad de normas administrativas, constituiría el antecedente de la vigente Ley de Planeación, de la cual hablaré más adelante.

6. Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma sea parte.

Publicación: 23 de enero de 1933.

Una vez suprimido el Departamento de la Contraloría de la Federación en 1932, se trasladaron sus funciones de órgano revisor de contratos y presupuesto a la Tesorería de la Federación de la SHCP.

Dicha dependencia intervendría en la celebración, renovación o reforma de los contratos celebrados por el Gobierno Federal, en cualquiera de las siguientes circunstancias (Art. 2º):

- a) Que implicaran el gasto de fondos públicos.
- b) Que se comprometiera el crédito público.
- c) Que se afectaran bienes federales o que estuvieren al cuidado del Gobierno Federal.

La Tesorería de la Federación asumiría la función de expedir un certificado sobre saldos que antiguamente la Contraloría realizaba, a efectos de validar la suficiencia presupuestal de una partida para la celebración de contratos (Art. 5º). En caso de haber objeciones por las

dependencias contratantes, la autoridad encargada de resolver la controversia sería la propia Secretaría (Art. 11).

No obstante estas similitudes con la abrogada Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de 1926, este Reglamento contaba con algunos puntos innovadores en materia de contratos:

- Se clasificaron las compras que realizaba el Gobierno en tres categorías (Arts. 15 al 19):
 - I. De hasta \$200.00 pesos, en la que las dependencias podían realizar la compra libremente, procurando que se hicieran en las mejores condiciones económicas para la administración.
 - II. De \$200.01 hasta \$5,000.00 pesos, en las que podía contratarse libremente pero siempre que se hubiera cotizado con al menos tres posibles casas comerciales que contaran con el producto a adquirir.
 - III. Mayores a \$5,000.00 pesos, en las que las cotizaciones debían efectuarse en formatos especiales que dieran certeza y firmeza a las ofertas, con excepción de las compras de artículos de fabricación exclusiva o de precio tipo.
- Se estableció una metodología para llevar a cabo el proceso de contratación, como la presentación de sobres cerrados con las cotizaciones señaladas en el párrafo anterior, y que serían abiertos en junta pública (Arts. 20 y 21).
- Se establecieron las siguientes prohibiciones:
 - a. la modificación de las proposiciones presentadas (Art. 22);
 - b. tomar en cuenta propuestas que no especificaran claramente las condiciones de venta, o que solo propusieran mejorar las ofertas de los otros competidores;
 - c. la cotización con intermediarios o comisionistas (Art. 22);

- d. la gestión por los propios funcionarios públicos en carácter de comisionistas, productores o intermediarios (Art. 26); y
 - e. la división de pedidos y compras en categorías, si se modificaba la propia categoría de la compra (Art. 29).
- Los pedidos se adjudicarían a la persona que ofreciera las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad de los artículos, plazo para el pago, facilidades de entrega y demás circunstancias ventajosas, según fuere el caso, y si éste al final no pudiere asegurar dichas condiciones, se adjudicaría el contrato a la propuesta que siguiera en ventajas (Art. 27).

El modelo de este Reglamento sería la base para la normatividad que se expediría sobre contratos posteriormente.

7. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Publicación: 6 de abril de 1934.

En el marco de las primeras reformas constitucionales, se elabora en 1934 el Primer Plan Sexenal, con una vigencia de 1935 a 1940. Se elaboró conjuntamente entre el Gobierno Federal y el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en el que se buscaba la implementación de la política de sustitución de importaciones, cerrando la economía nacional a las fluctuaciones internacionales originadas por la crisis de 1929.

Asimismo, en la Secretaría de Gobernación se creó un Comité Asesor Especial, que se encargaría de la elaboración de los planes sexenales posteriores.

Por otra parte, dadas estas reformas, en ese mismo año se emitió una nueva Ley de Secretarías de Estado, organizando al Gobierno Federal en ocho Secretarías y ocho Departamentos.

Cabe agregar que la vigencia de esta norma sería de un año, ya que para finales de 1935 se expediría una nueva Ley de Secretarías, misma que analizaré más adelante.

La SHCP refrendaría las facultades que se le transfirieron en el Reglamento de 1933, y que antiguamente correspondían a la Contraloría, como lo sería la autorización de los actos y contratos en que resultaren derechos u obligaciones para la Federación, y los actos de inspección fiscal (Art. 4º, fracciones IV y V).

Por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creció en atribuciones, otorgándosele amplias facultades en cuanto a concesiones y contratos. En materia de obras, se le facultó (Art. 8º, fracción IX):

- Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados.
- Construcción de caminos directamente por la Federación.
- Construcción de caminos en colaboración con los Estados.
- Conservación de caminos.
- Concesiones para construcción y explotación de caminos.
- Concesiones para construcción y explotación de puentes.
- Permisos de ruta, para pasajeros, exprés y carga.
- Inspección y policía de caminos.
- Las que se ejecutaren en terrenos nacionales, bien sean costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares.
- Construcción y reconstrucción de edificios públicos y conservación de los Palacios Nacional y de Chapultepec.
- Monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el Ramo de Guerra.

En materia de adquisiciones, y al desaparecer el Departamento de Aprovisionamientos Generales, quedó en manos de cada dependencia federal lo relativo a las compras, de acuerdo al Reglamento de 1933. No obstante, en el ramo militar, se mantendría como organismo competente el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (Art. 13, fracción I).

8. Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

Publicación Ley y Reglamento: 31 de diciembre de 1935.

Sería la primera Ley que establecía las bases para la integración del Presupuesto de Egresos Federal, así como las autoridades competentes en la materia.

Sobre los contratos, sería la SHCP, a través de la Dirección General de Egresos, la encargada de examinar legalmente y autorizar, dentro de los límites presupuestales, los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias al Gobierno Federal (Arts. 1º, fracción VI, y 2º).

Cabe señalar que dicha Ley, en su artículo 28, definía con claridad el concepto de Presupuesto de Egresos:

-Artículo 28. Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero.”

De entre las novedades que encontramos en la Ley y su Reglamento, podemos señalar las siguientes:

- Se estructuró el Presupuesto, clasificando las autorizaciones por Ramos de la Administración, a saber (Art. 17):
 - I. Poder Legislativo.
 - II. Poder Judicial.
 - III. Presidencia de la República.

IV. Secretarías.

V. Departamentos de Estado.

VI. Procuraduría de Justicia.

VII. Inversiones.

VIII. Deuda Pública.

- Dentro de dichos ramos administrativos, las previsiones se considerarían en los siguientes capítulos (Art. 18):
 - a. Gastos.
 - b. Elaboraciones.
 - c. Construcciones.
 - d. Adquisiciones.
 - e. Inversiones.
 - f. Cancelaciones de Pasivo.
 - g. Erogaciones especiales.
- Se prohibió la transferencia de partidas, salvo que así lo dispusiere la SHCP (Art. 37).
- Se clasificaron las compras en dos categorías (Arts. 116 a 118 del Reglamento):
 - I. Hasta de \$200.00 pesos, en la que no existía la obligación de que los pedidos se autorizaran por la Dirección General de Egresos, aunque las dependencias debían adjudicar conforme a las mejores condiciones para el Gobierno, y remitir en su momento, copia del contrato para su registro.

- II. De \$200.01 pesos en adelante, en la que los pedidos se harían previa cotización de al menos tres posibles proveedores, salvo en el caso de bienes de fabricación exclusiva o de precio tipo.

Esta Ley y su Reglamento se abrogarían mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, misma que se abrogaría hasta el 2006, con la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

9. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Publicación: 31 de diciembre de 1935.

La Administración Pública Federal se organizó en ocho Secretarías y siete Departamentos. Respecto a la similar de 1934, en la materia de contratos, esta Ley no tuvo mayores modificaciones.

La SHCP mantuvo sus facultades de autorización de actos y contratos de los que resultasen derechos u obligaciones para el Gobierno Federal, así como de inspección (Art. 4º, fracciones IV y V), mientras que la de Comunicaciones y Obras Públicas las relativas a concesiones y contratos en obras (Art. 8º, fracción IX).

Sin embargo, se suprimió el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, por lo que la adquisición de material, maquinaria y herramienta necesaria para la fabricación de armamento quedó directamente en manos de la Secretaría de Guerra y Marina (Art. 5º, fracción XXIII).

10. Ley del Servicio de Inspección Fiscal y su Reglamento.

Publicación Ley: 13 de abril de 1936; Reglamento: 4 de septiembre de 1936.

Si bien la SHCP estaba facultada para realizar inspecciones fiscales, no sería sino hasta 1936 que se expidió una Ley para dicha actividad.

Con la inspección fiscal, de acuerdo al artículo 1º de la Ley, se busca vigilar la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal, a través del examen de la actuación administrativa.

Para el caso de los contratos, aplicaba únicamente para los de obra pública, y mediante la inspección se interviene en la realización de los actos y la correcta ejecución de los mismos (Art. 4º, fracción V). Asimismo, en caso de alguna irregularidad, con la inspección deben tomarse las medidas necesarias para su corrección (Art. 4º, fracción VII).

No obstante lo anterior, la inspección no es aplicable tratándose de subsidios que no estuvieran sujetos a una condición determinada, ni de las inversiones que estén expresamente exceptuadas por Ley (Art. 5º).

En materia de contratos de obras públicas, encontraremos dos clases de inspecciones fiscales, a saber:

- a) Las intervenciones, cuya finalidad es comprobar la realización del acto en que se interviene y cuidar que al efectuarse el mismo se cumplan las disposiciones legales aplicables, y llene los requisitos indispensables para su celebración (Art. 28). Estas pueden ser:
 - a. En actos y contratos relacionados con la ejecución de obras, previamente a la autorización de los mismos. Se revisa la parte técnica en lo relativo a precios, costos, especificaciones y programas de trabajo (Arts. 29, frac. III, y 34).
 - b. En la entrega de obras, a efecto de comprobar que se ejecutó conforme al contrato o proyecto respectivo (Arts. 29, frac. IV, y 36).

- b) Las inspecciones diversas, con los que se comprueba que los actos con relación a los que se efectúa la inspección, se encuentren ajustados a lo dispuesto por la Ley o a lo convenido en las estipulaciones concertadas para su ejecución y, en su caso, tomar las medidas procedentes para su corrección o prevención de irregularidades que pudieren cometerse (Art. 42). A su vez, pueden ser de dos tipos:
 - a. Del cumplimiento de contratos, verificando que éstos se llevaran a cabo en la forma y términos legalmente establecidos (Art. 47).

- b. De la ejecución de obras, en la que se vigila que la obra se esté realizando conforme al contrato y el proyecto, y no se hiciera pago alguno o ministración sin haberse cumplido los requisitos correspondientes (Art. 48).

Si bien son similares ambas figuras, las intervenciones se realizan durante un evento en específico, que puede ser la formalización de contratos o la entrega-recepción de obras; mientras que las inspecciones se efectúan durante el desarrollo de uno o varios actos, que en el presente sería el cumplimiento del contrato o la ejecución de la obra.

Para la realización de las diligencias, el 30 de marzo de 1944 se publicó en el Diario Oficial el Instructivo No. 7, para actos de inspección fiscal en las compras que hagan las dependencias del Ejecutivo Federal.

Originalmente las inspecciones eran realizadas por la SHCP, atribución que se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1946, cuando se publicó en el Diario Oficial un Decreto por el que se reformaron las Leyes Orgánica de Presupuesto de Egresos, y del Servicio de Inspección Fiscal, así como sus Reglamentos, en los siguientes sentidos:

- La aplicación de las Leyes Orgánica del Presupuesto de Egresos, y del Servicio de Inspección Fiscal, así como sus Reglamentos, se extendería hasta el Departamento del Distrito Federal (DDF). Ello, en virtud de que dicho Departamento, si bien era parte del Gobierno Federal, se regía por una propia Ley Orgánica, en la que se establecían sus funciones específicas, por lo que a partir de ese año debía observar dichas normas en materia de presupuesto.
- La aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento, se haría a través del propio DDF. Para la Ley del Servicio de Inspección Fiscal y su Reglamento, la autoridad competente sería la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En 1976 se abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento, tal como se expuso en el apartado anterior. Asimismo, el Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal se abrogaría mediante Decreto publicado el 29 de septiembre de 2004.

No obstante, la Ley del Servicio de Inspección Fiscal sigue vigente, habiendo tenido desde su entrada en vigor un total de cuatro revisiones (una Fe de Erratas en 1936, y tres reformas en 1936, 1946 y 2012), por lo que el texto se ha mantenido íntegro casi en su totalidad, incluyendo las atribuciones de la SHCP para realizar las inspecciones, incluso en materia de contrataciones.

Ahora bien, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa desaparecería posteriormente, tomando sus facultades la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) durante el gobierno de Adolfo López Mateos, y repartiéndose más adelante sus funciones de inspección entre diversas Secretarías, hasta finalmente ser competencia de la actual SFP. De ahí que, teniendo vigencia el Decreto de 1946 en razón de seguir vigente una de las Leyes a las que se refiere, la SFP sería la autoridad competente para realizar las inspecciones fiscales, aún cuando actualmente no las realice con dicho fundamento.

De hecho, las inspecciones fiscales previstas en dicha Ley son figuras similares a lo que en la LAASSP y la LOPSRM, se conocen como “intervención de oficio”, que si bien no está perfectamente regulada, se asemeja a las inconformidades en la revisión de los procedimientos de contratación. Puede decirse que es el primer antecedente contemporáneo de la actual instancia de inconformidad y de la intervención de oficio, aunque a la vez se encuentra vigente, tal como se ha visto.

11. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Publicación: 30 de diciembre de 1939.

Al igual que en otras Leyes, se suprimieron y crearon dependencias federales, quedando nueve Secretarías y seis Departamentos.

La SHCP mantendría sus atribuciones en materia de inspección, autorización de contratos y contabilidad (Art. 4, fracs. IV, V y VI), mientras que la de Comunicaciones y Obras Públicas aquellas relativas a las obras públicas y contratos en dicha materia (Art. 8, frac. VIII). Para las adquisiciones y obras militares, sería competente la Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 5, fracs. X y XIX), mientras que para los puertos y obras marítimas el Departamento de la Marina Nacional (Art. 15, frac. XVI).

12. Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal.

Publicación: 2 de febrero de 1944.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se buscó retomar las políticas públicas que había adoptado en su momento Plutarco Elías Calles, mismas que habían sido modificadas por Lázaro Cárdenas.

Uno de los temas que comenzaron a adquirir importancia fue el de la planeación gubernamental, que ya en gobiernos anteriores había comenzado a surtir efectos. Por ello, se buscó lograr una adecuada coordinación entre las dependencias, principalmente las del orden federal, así como una intervención más activa en la economía nacional.

Se crea en dicho gobierno la Comisión Federal de Planeación Económica, un organismo encargado de recabar datos sobre la producción y las necesidades industriales, y que permitiera la elaboración de información estadística de calidad para la formulación de planes. De esa manera, los Planes Sexenales no serían un producto meramente burocrático, sino que generaría mayor identidad con los industriales.

Como parte de estas políticas, el 2 de febrero de 1944 se publicó el Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal, mediante el cual se creó la Comisión Coordinadora de Compras, con las siguientes funciones (Art. 6º):

- Atender las necesidades de servicios de las dependencias federales.
- Dirigir y controlar las operaciones de compras.
- Emitir lineamientos generales y procedimientos en materia de compras.
- Formar un directorio de proveedores del gobierno.
- Formar un catálogo de normas de calidad, especificaciones y precios unitarios de los artículos, y darlo a conocer oportunamente.
- Establecer condiciones tipo para la contratación.

- Establecer el tipo y monto de las garantías que debieren exigirse a los proveedores.
- Establecer mecanismos para la adquisición de artículos de uso especial, esporádicos o urgentes.
- Publicar las bases y precios sobre los que el Gobierno Federal adquiriría artículos especiales no existentes en el mercado.
- Autorizar la variación de precios originales de compra.
- Proyectar bases para establecer lonjas de cereales y bolsas mercantiles.
- Fijar las bases, modalidades y la lista de artículos que podrían comprarse o venderse mediante subasta.
- Coordinar las compras al por mayor de artículos estandarizados.
- Concentrar datos estadísticos y estimaciones de consumo, así como recabar datos técnicos.
- Realizar estudios en materia de aprovisionamiento y almacenes.
- Dictar disposiciones para la baja de bienes muebles.
- Solicitar precios y condiciones de venta al extranjero a través de los Consulados Mexicanos.
- Promover el establecimiento de un "Laboratorio Central" que realice análisis físico-químicos y similares para la identificación de productos.
- Establecer el "Museo Central" de artículos que compra el Gobierno Federal, a fin de facilitar su estudio técnico, observar adelantos, y estimular la sana competencia nacional.

- Proyectar y unificar formas para realizar pedidos o contratar.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que emita la propia Comisión.

La Comisión Coordinadora de Compras se conformaba por el Director de Egresos de la SHCP, un representante experto de cada dependencia federal, y un representante de la Dirección de Inspección Fiscal (Art. 8°).

Para la realización de dichas funciones, en cada dependencia federal habría una "Oficina de compras" que se encargaría de la realización de los trámites y actos tendientes a la verificación de las compras (Art. 7°).

Por otra parte, las compras se categorizaron de la siguiente manera (Art. 14 a 18):

- I. De hasta \$1,000.00 pesos, que no requerían de un concurso y en las que sólo intervenía el personal de la Oficina de compras respectiva.
- II. De \$1,000.01 a \$10,000.00 pesos, en las que sólo podía contratarse mediante concurso. Había de dos clases:
 - a. Si la compra se celebraba en el Distrito Federal, intervendría el Jefe de la Oficina de compras y un representante de la Dirección de Inspección Fiscal.
 - b. Si la compra se realizaba fuera del Distrito Federal, además de los representantes anteriores, debía acudir uno de la Cámara de Comercio del lugar.
- III. De \$10,000.01 en adelante, que seguirían las indicaciones para la segunda categoría, con la salvedad que de llevarse a cabo en el Distrito Federal, debía acudir además un representante especial de la Secretaría o Departamento correspondiente. Además, si la compra excedía de \$50,000.00 pesos, no podía celebrarse fuera del Distrito Federal.

El proceso del concurso era similar al previsto en el Reglamento para la autorización de créditos de 1933:

- Para iniciar cualquier concurso, debía emitirse convocatoria. De lo contrario, se declararía inválido (Art. 20).
- Se establecieron condiciones para la publicación: un plazo para la publicación de las convocatorias no menor de quince días previos a la celebración del pedido correspondiente, y suscribirse por el Jefe de la Oficina de compras y representante de la Dirección de Inspección Fiscal (Art. 21). Tratándose de las compras que excedieran de \$50,000.00 pesos, la convocatoria debía publicarse en dos de los periódicos de mayor circulación nacional (Art. 24).
- Debían indicarse las especificaciones de los artículos a adquirir; la fecha y lugar de entrega; la forma de empaque; las condiciones de pago, y demás datos que debían considerarse por los proveedores para la presentación de su cotización (Art. 21).
- Las propuestas se presentarían en sobre cerrado y lacrado (Art. 22). Si era factible, los proveedores debían presentar además muestras de los productos (Art. 25).
- Los sobres serían abiertos por el representante de la Dirección de Inspección Fiscal, y tanto él, como el Jefe de la Oficina de compras y los interesados firmarían el cuadro comparativo de precios (Art. 23).
- Celebrada la apertura, el Jefe de la Oficina de compras y el representante de la Dirección de Inspección Fiscal emitirían opinión fundada, respecto de los precios y calidad de los productos, recomendando al titular de la dependencia quién debía ser adjudicado. Si alguno de los representantes discrepara de opinión, emitiría voto fundado en el mismo documento (Art. 26).
- Había preferencia para aquellos proveedores que hubieren acordado con la Comisión Coordinadora de Compras el mantener precio fijo en sus productos durante todo el ejercicio fiscal (Art. 27).
- Si hubiera igualdad de precios y calidades en los productos, los pedidos se adjudicarían en partes iguales, o en atención al cumplimiento de sus obligaciones fiscales en los cinco años anteriores (Art. 29).

El decreto, si bien no tuvo muchas innovaciones respecto a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos o los Decretos en la materia que se emitieron previamente, sí buscó centralizar las compras mediante la coordinación de las dependencias federales, así como dar una mayor regulación a las adquisiciones. Su principal defecto fue el ser un decreto, y no una Ley como tal, por lo que era probable que dejara de tener vigor una vez que cambiara la administración, y en efecto, al iniciar el gobierno de Miguel Alemán Valdés se emitiría otro decreto en la materia.

13. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Publicación: 21 de diciembre de 1946.

Para finales de la década de los cuarenta, en el exterior terminaron las circunstancias bélicas que propiciaron el rápido crecimiento, por lo que implementó una nueva política económica que se conoce como “Desarrollo Estabilizador”, mismo que tendría una duración de poco más de dos décadas, hasta el mandato de Luis Echeverría Álvarez. Dicho sistema se caracterizaría por evitar la restricción al exterior propia de la sustitución de importaciones, pero en la que el gobierno tendría una participación de rector y agente de la economía nacional, mediante el establecimiento de parámetros de compra tanto gubernamental, como privada.

Como parte de esas acciones, la Presidencia de la República recorrió en los primeros años de su mandato la mayor parte del territorio nacional, con el fin de crear bases de datos económicos y sociales estratégicos, mismos que serían la base del impulso que el gobierno de Ruiz Cortines y posteriores dieron a la industria nacional.

Por ello, a finales de 1946 se emite la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se crearon nuevas dependencias, con trece Secretarías y dos Departamentos (Art. 1º).

En la materia de contrataciones públicas, serían competentes las siguientes dependencias:

- a) La SHCP, en lo referente al patrimonio de la Federación (Art. 5º).
- b) La Secretaría de Recursos Hidráulicos, en lo referente a los estudios y obras públicas en materia de agua potable, riego, drenaje y saneamiento (Art. 10).

- c) La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en lo relativo a las obras públicas federales en materia de transporte (Art. 11).
- d) La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en la conservación y administración de bienes nacionales, y la celebración de actos y contratos de obras de construcción en éstos por cuenta del Gobierno Federal, del de los Territorios Federales y del DDF, así como la vigilancia de su ejecución. Asimismo, intervendría en las adquisiciones de toda clase, y realizaría los estudios pertinentes para sugerir medidas de mejora en la administración pública (Art. 15).

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, si bien se crea en este sexenio, es realmente una versión mejorada del Departamento de la Contraloría que había sido suprimido catorce años atrás, ya que era un ente que no dependía de la SHCP, sino que contaba con cierta autonomía y era —en teoría—del mismo nivel que aquélla.

De esa forma, se retomaría la pugna de poder y atribuciones entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, pues si bien la primera de éstas se encargaba de administrar y presupuestar los recursos, la segunda sería quien verificaría el cumplimiento de las disposiciones en su ejecución. No obstante, la SHCP se mantendría a lo largo de los gobiernos salientes y venideros, mientras que la de Bienes Nacionales sufriría diversas transformaciones y sus funciones se repartirían en otras, entre ellas, la actual SFP.

14. Reglamento del control de adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal, incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito.

Publicación: 4 de junio de 1947.

Medio año después de haberse expedido la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se emitiría un Reglamento en materia de adquisiciones, que en realidad era idéntico al de 1944, sólo que contaba con adaptaciones en virtud de haberse creado la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que a través de su Dirección General de Control de Adquisiciones, contaba con las siguientes atribuciones (Arts. 1º y 3º):

- Intervenir en las adquisiciones.

- Expedir lineamientos y procedimientos en la materia.
- Fijar tipos de mercancías.
- Formar el Catálogo General de Mercancías para el Gobierno Federal, fijando sus especificaciones.
- Formar un Directorio de Proveedores.
- Formar un Museo de Muestras y una Biblioteca de Catálogos de Mercancías.
- Actualizar las Listas Oficiales de Precios.
- Fijar las garantías que debían exigirse a los proveedores.
- Indicar la forma en que debían satisfacerse necesidades emergentes en las dependencias.
- Evitar la realización de adquisiciones cuando éstas fueren innecesarias.
- Autorizar solicitudes para la importación de mercancías, cuando la industria nacional no pudiese proporcionarlas.
- Publicar las bases y condiciones para adquirir bienes especiales que no aparezcan en el Catálogo General.
- Señalar las plazas mercantiles en que deban hacerse las adquisiciones.
- Concentrar datos estadísticos de las mercancías adquiridas, y de su uso y consumo.
- Establecer las bases para compras en conjunto, fuere de varias dependencias para un solo ejercicio, o de una para varios ejercicios.
- Organizar y vigilar los servicios de aprovisionamiento.

- Establecer un Almacén General para concentrar los bienes muebles que ya no se utilicen.
- Solicitar precios y condiciones de venta de artículos al extranjero.
- Organizar un laboratorio para comprobar la calidad de las mercancías.
- Fijar las bases que normen la celebración de contratos de compras, suministro, elaboración y servicios.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Secretaría.

En este Reglamento podemos encontrar lo siguiente:

- Se conforma un Catálogo General de Mercancías, a partir de consultas y obtención de datos relativos a precios y especificaciones de diversas mercancías (Arts. 4º y 5º).
- Se forma un Directorio de Proveedores, siendo éstos los únicos que podían surtir los pedidos del Gobierno. Para ello, debían solicitar su inscripción ante la Dirección General de Control de Adquisiciones, cumpliendo requisitos como: el estar inscritos en alguna Cámara de Comercio o Industria; productor, comerciante nacional, o representante de firmas extranjeras; y solvencia económica y productiva demostrable (Arts. 6º y 7º).
- Aparece el primer procedimiento en la materia con la denominación *“Inconformidad”*, que podía promoverse por el proveedor cuya inscripción en el Directorio hubiera sido rechazada por la Dirección General, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo en que se hubiera tomado dicha determinación, resolviéndose por el Consejo Consultivo de la propia Secretaría (Art. 9º).
- Se establece un Museo con las muestras de los artículos proporcionados por los proveedores (Art. 10).

- Se forma una Biblioteca de Catálogos, integrada por folletos y catálogos con especificaciones técnicas y económicas de los artículos ofrecidos por los proveedores (Art. 11).
- Se elaboran Listas Oficiales de Precios, en las que se fijaban precios máximos de adquisición. Era obligatorio observar estas, pudiendo darse las adquisiciones a un precio menor (Arts. 12 a 15).
- Cuando no fuera posible la realización de un concurso, las dependencias podían adquirir directamente, previa autorización de la Secretaría (Art. 28).
- Tratándose de las adquisiciones llevadas a cabo por organismos descentralizados que realizaran obras de construcción (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, PEMEX, el Departamento de la Industria Militar, entre otros), por acuerdo expreso del Presidente de la República se enviaría una delegación de la Dirección General para que interviniera en las mismas, y en su caso, dispensara los casos en que no se cumplieran los requisitos de tiempo y forma previstos en el Reglamento (Art. 29).

Las compras se categorizaron de la siguiente manera:

- I. De hasta \$1,000.00 pesos, pudiendo realizarse únicamente por las oficinas de compras siempre que el precio de la mercancía sea el de mercado.
- II. De \$1,000.01 a \$5,000.00 pesos, siempre que las compras se realicen al mayoreo.
- III. De más de \$5,000.00 pesos, para lo cual sólo podía adjudicarse mediante concurso realizado por la Dirección General.

No obstante, mediante Decreto del 4 de marzo de 1949, se modificó el monto de dichas categorías, quedando la primera de hasta \$2,000.00 pesos; la segunda de \$2,000.01 a \$10,000.00 pesos; y la tercera, de \$10,000.01 en adelante.

15. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Publicación: 24 de diciembre de 1958.

En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP, con dos propósitos: el primero, la programación de la inversión pública; y el segundo, la vigilancia de los presupuestos derivados del capital y cuenta corriente de las paraestatales (que para aquel año sumaban 75).

En 1952, para el inicio del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se emitió el Programa Nacional de Inversiones, por el que se buscó sintetizar todos los programas gubernamentales en materia de inversiones en uno solo, de tal modo se estudiaran conjunta y coordinadamente y no por separado.

En ese mismo año, se creó el Comité de Inversiones, integrado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Economía, así como por el Banco de México y Nacional Financiera, con el fin de planear la inversión gubernamental. No obstante, en 1958 sería reemplazado por la Comisión de Inversiones, dependiente de la recién creada Secretaría de la Presidencia (SEPRES).

En efecto, el 23 de diciembre de 1958 se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estructurando la Administración Pública Federal en quince Secretarías y tres Departamentos.

Se redistribuyeron las atribuciones en materia de contrataciones públicas a varias dependencias:

- a) La SHCP estaba facultada para autorizar los actos y contratos de los que resultaren derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y el DDF, con la intervención respectiva de la Secretarías de la Presidencia, y del Patrimonio Nacional (Art. 6º, frac. IX).
- b) La SEPANAL intervendría en las adquisiciones de toda clase, así como en los contratos y ejecución de las obras de construcción, instalación y reparación realizadas por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del DDF. Asimismo, vigilaría conjuntamente con la SEPRES que la inversión de aquellos subsidios otorgados por la Federación a los Gobiernos Locales y Municipales o instituciones, se realizara conforme a los términos de su otorgamiento (Art. 7º, fracs. XV, XVI y XVII).

- c) A la Secretaría de Obras Públicas le correspondería: la construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y obras de ornato federales; proyección, realización o contratación de la construcción de obras públicas, de fomento o interés general; conservación directa o por contrato, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público; y establecer las bases y normas para la celebración de contratos en la materia, o asesorar a la dependencia que corresponda la misma (Art. 11, fracs. I a IV).
- d) La Secretaría de Recursos Hidráulicos se encargaría de estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos, así como de pequeña irrigación (Art. 12, frac. IV).
- e) La SEPRES sería competente para: recabar datos para elaborar el plan general de gasto público e inversiones del Ejecutivo Federal; planear obras, sistemas y aprovechamiento, así como proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades señaladas por el Presidente de la República; coordinar los programas de inversión de la administración; y planear y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados (Art. 16, fracs. II a V).

Esta distribución de competencias generaría una serie de conflictos entre la toma de decisiones, tanto de los propios Secretarios, como del Presidente de la República, al menos en materia de inversiones, pues en 1958 se crearon las Direcciones de Inversiones Públicas, y de Planeación, la primera dependiente de la SHCP, y la segunda de la SEPRES.

La Dirección de Inversiones Públicas sustituyó a la Comisión de Inversiones, y se encargaba de la administración de las inversiones del sector público; a la Dirección de Planeación, por otra parte, le correspondía la planeación nacional. Dado que ambas funciones eran complementarias (la planeación y programación por un lado, y la administración e inversión por otro), se fracturó el sistema de planeación por depender de distintas dependencias. Para resolver esto, ambas quedaron bajo la supervisión directa del Presidente de la República, lo que a su vez entorpeció la inversión.

Cuatro años más tarde, se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por la SHCP y la SEPRES, con el fin de formular planes de corto y mediano plazo para el desarrollo económico y

social nacional, en respuesta al Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País de 1961.

Posteriormente, en los últimos años del sexenio de Adolfo López Mateos, se expidió el Plan de Acción Inmediata, elaborado conjuntamente por la SHCP y la SEPRES, con el que se buscaba la creación e implementación de un programa nacional de inversiones que abarcara tanto al gobierno, como al sector privado. Para 1964 se crea la Dirección General de Planeación Sectorial, que fusionaba las Direcciones de Inversiones Públicas y la de Planeación, quedando a cargo de la SEPRES.

Posteriormente, con la firma del Programa de la Alianza para el Progreso, se buscó la adopción de procesos de elaboración, ejecución y control de programas nacionales de desarrollo, por lo que se crea la Comisión Intersectorial para la Formulación de Planes de Desarrollo, integrada por representantes de la citada Dirección General de Planeación Sectorial y de otras Secretarías, para formular conjunta y coordinadamente los planes.

16. Reglamento sobre intervención oficial en los financiamientos otorgados con fondos del Erario Federal garantizados por el mismo.

Publicación: 4 de marzo de 1959.

El presidente Adolfo López Mateos expidió un Decreto el 4 de marzo de 1959, en cuyos considerandos expuso lo siguiente:

—~~Q~~e frecuentemente se ha observado que los fondos proporcionados para fines de fomento económico por el Gobierno Federal, con carácter recuperable, sea directamente o por conducto de instituciones nacionales de crédito u organismos descentralizados, no se destinan estrictamente al objeto previsto o no se usan satisfactoriamente y asimismo, ha ocurrido que tampoco se obtiene el reembolso oportuno de esos recursos, constituyendo todo ello una irregularidad que trae desfavorables consecuencias en el aspecto económico y social, y repercusiones inconvenientes para las finanzas públicas;

Que en ocasiones se han advertido los mismos defectos en los préstamos otorgados por instituciones de crédito con la garantía del Gobierno Federal;

Que para eliminar estos inconvenientes, es aconsejable implantar un sistema de intervención por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de vigilar que los recursos suministrados por el Gobierno Federal, o los que procedan de los créditos que el mismo garantice, se apliquen en forma satisfactoria y exclusivamente a los fines previstos, y procurar asegurar el oportuno reembolso de los fondos suministrados por el Erario Federal, así como el pago de los créditos garantizados por la Federación.”

En efecto, si bien se procuró tener una vigilancia adecuada en las contrataciones celebradas por el Gobierno Federal, era constante que los recursos autorizados para las mismas se

utilizaran para objetos diversos. Aunado a lo anterior, en la mayoría de las veces se destinaban a fondo perdido, por lo que no podían recuperarse como economías o subejercicios, y reprogramarse para el ejercicio fiscal siguiente.

Por lo anterior, se emitió el Reglamento sobre intervención oficial en los financiamientos otorgados con fondos del erario federal garantizados por el mismo, siendo la autoridad facultada para dicha intervención la SHCP (Art. 1º).

Por otra parte, el objeto de la intervención sería (Art. 2º):

- a) Cuidar que los fondos suministrados por el Gobierno Federal, y los correspondientes a créditos garantizados con el Erario Federal, se destinen precisamente al objeto previsto.
- b) Vigilar que la inversión de los mismos o su aplicación, sean satisfactorios, en cuanto a oportunidad, costos y calidad, se tratare de obras, adquisiciones o servicios. Fue la primera norma que expresamente señaló los fines en las contrataciones, aunque no indicara su totalidad.
- c) Procurar asegurar el reembolso oportuno de dichos fondos.

En todo caso, dicha intervención implicaría un costo para quien celebrara los contratos, tanto para la dependencia como para el particular, por lo que debía cubrirse el mismo en los términos que las normas dictaran, siendo una figura similar a la inspección y vigilancia que actualmente desarrolla la SFP en las contrataciones.

III. Las primeras leyes sobre adquisiciones, obras públicas y servicios.

1. Ley de Inspección de Adquisiciones, y Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y su Reglamento.

Publicación Ley de Adquisiciones: 30 de diciembre de 1965.

Publicación Ley de Obras: 4 de enero de 1966; Reglamento: 2 de febrero de 1967.

Si bien no fueron las primeras normas en materia de adquisiciones y obras públicas, serían las primeras con carácter de Ley. Lo cierto es que, al igual que los Decretos y Reglamentos emitidos previamente, la regulación sería escasa, deficiente y en ocasiones, contradictoria.

La autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Inspección de Adquisiciones (LIA) sería la SEPANAL; tratándose de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (LICOP) intervendría tanto la SEPANAL, como la SEPRES. No obstante, la SHCP sería competente en cuanto a las afectaciones presupuestales de cada contrato o pedido, de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento, ambos de 1935, por lo que se burocratizó sobremanera la contratación (Art. 1º).

Ambas Leyes eran aplicables a las Secretarías y Departamentos de Estado, el DDF, los Gobiernos de los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal, con excepción de: los fideicomisos constituidos por la SHCP; las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; las nacionales de seguros y fianzas; las empresas cuya mayoría de capital correspondiera a alguna de las instituciones anteriores, salvo que estuvieran comprendidas en el Presupuesto de Egresos (Art. 2º).

En las adquisiciones, los funcionarios de las dependencias debían formular el pedido, y remitirlo a la SEPANAL previamente a la contratación, a efecto de que ésta lo revisara, registrara e interviniera. En caso contrario, se incurría en responsabilidad. Si con la demora pudiera ocasionarse la paralización en los servicios de la dependencia, la SEPANAL podía dispensar dicho registro, pero debía inspeccionar la entrega de la mercancía (Arts. 6 y 8).

En cuanto a las obras, la dependencia podía enviar el contrato o el acuerdo de administración directa a la SEPANAL para su registro, revisión e intervención, dentro de los 60 días siguientes a la formalización; no obstante, para que surtiera efectos el contrato, debía existir autorización previa de la SEPRES y de la SHCP, según fuere el caso (Arts. 15, 18 y 19).

La SEPANAL, por lo que hace a las adquisiciones, intervendría en los contratos de la siguiente forma (Arts. 9º y 10):

- Inspección y vigilancia del cumplimiento en cuanto a precio y calidad de la mercancía.

- En la recepción, pudiendo suspenderla si no era la mercancía convenida, y en su caso, exigir la sustitución de la misma por una de las características convenidas.
- Verificar la aplicación final de los bienes adquiridos.
- Suspender o cancelar el contrato si el proveedor no satisfizo, en general, algún requisito legal, o si no constituyó la garantía correspondiente.

En cuanto a las obras, intervendría en la ejecución de las mismas y en su entrega, verificando que se realizaran conforme al contrato, proyecto o especificaciones que se hubieren acordado, comunicando a la dependencia dicha situación, a fin de que se exigiera al contratista el estricto cumplimiento (Arts. 26 y 34).

En obras públicas, todos los contratos se celebraban sobre la base de precios unitarios, figura que se definió por primera vez en una Ley, y que consistía en –el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de obra en cada uno de los conceptos de trabajo que tenga encomendados” (Arts. 10 y 11). Se constituyó además un organismo denominado –Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas”, facultado para emitir opiniones y estudios en la materia, e integrado por un representante de las siguientes dependencias (Arts. 12 y 13):

a) Con carácter permanente:

- Secretaría de Obras Públicas.
- SEPANAL.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Marina.
- SHCP.
- DDF.

- Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- PEMEX.

b) Con carácter de miembro especial:

- Un representante de las demás Secretarías y Departamentos Federales.
- IMSS.
- ISSSTE.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Ferrocarriles Nacionales de México.

A su vez, la Comisión integraría las siguientes subcomisiones permanentes de trabajo (Art. 17 de su Reglamento):

- a) De concursos.
- b) De contratos.
- c) De criterios para la integración de precios unitarios.

Con base en los estudios y opiniones de la Comisión, la SEPANAL y la Secretaría de Obras Públicas emitirían las siguientes disposiciones (Art. 22 de su Reglamento):

- I. Bases y normas generales a las que debieren sujetarse los concursos en cuanto a sistemas, convocatorias, procedimientos, condiciones, penas convencionales, calificación de posturas y adjudicación, según las características de cada obra, y determinando las condiciones para su excepción, cuando el interés público lo exigiere en razón de urgencia, oportunidad, economía, conveniencia, eficiencia o modalidad de la inversión.

Sobre esta facultad, el 26 de enero de 1970 se publicaron en el Diario Oficial las *Bases y Normas Generales para la construcción y ejecución de obras públicas, aplicables a todos los proyectos y obras que realicen las Dependencias a que se refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas*, mismas que se integraban por las siguientes secciones:

- *Sección I. Generalidades de normas y especificaciones*, que contenía definiciones de términos, criterios y disposiciones generales determinadas por la Secretaría de Obras Públicas y la SEPANAL.
- *Sección II. Bases y normas relativas a la celebración de concursos para la adjudicación de contratos de obras públicas*, en las que se establecía una metodología para llevar a cabo el concurso, desde la convocatoria, hasta la adjudicación.
- *Sección III. Bases y normas para la celebración de contratos de obras públicas*, en la que se incluían modelos de contratos para proyectos, estudios y obras, tanto con particulares, como con otras dependencias o entidades.
- *Sección IV. Bases y lineamientos generales para la integración de precios unitarios para la contratación de obras públicas*, en la que se establecía la estructura de los precios unitarios, los elementos que lo conformaban, y las fórmulas para su obtención.
- *Sección V. Disposiciones Complementarias*, en las que se facultaba a la SEPANAL para la vigilancia y cumplimiento de dichas normas, y para imponer sanciones si fuere el caso.

Estas normas serían sustituidas posteriormente por Reglas Generales, mismas que tendrían como sustento la Ley de Obras Públicas que habría de publicarse diez años más adelante.

- II. Casos excepcionales en que podrán participar concursantes extranjeros, por razones de financiamiento, capacidad técnica o equivalentes.

- III. Criterios para la integración de contratos, en cuanto a forma y contenido, precios unitarios, catálogos de conceptos y especificaciones de construcción.

Por otra parte, todas las estimaciones de obra que se formularan, serían autorizadas y se remitirían, bajo la responsabilidad de cada dependencia, a la SEPANAL, para efectos de registro e intervención, y sólo así podrían pagarse por la SHCP, los Gobiernos de los Territorios Federales y las empresas, según fuere el caso (Art. 23), descontando el cinco al millar por concepto del servicio de inspección y vigilancia realizada por la SEPANAL (Art. 29).

En caso de modificaciones a los contratos de obras (plazo, precios unitarios, monto de la obra, variaciones sustanciales al proyecto o la cesión de derechos en favor de terceros), debía solicitarse autorización a la SHCP o la SEPRES, según fuere el caso. En todo caso, la dependencia comunicaría en un plazo no mayor de 30 días siguientes a la formalización, a la SEPANAL (Art. 30).

Un punto importante en ambas Leyes era que sólo podía hacerse pedido o contratar con los proveedores (adquisiciones) o contratistas (obras públicas) que estuvieren inscritos en los respectivos Padrones del Gobierno Federal, cuyos registros estaban a cargo de la SEPANAL. En materia de obras, podía exceptuarse lo anterior si eran ejecutadas por la propia dependencia, en atención al monto o urgencia de los trabajos (Art. 3º LIA; 5º LICOP).

Para que el interesado pudiera quedar inscrito en su respectivo Padrón, debía cumplir lo siguiente (Art. 4º LIA; 6º LICOP):

- 1) Solicitar su inscripción por escrito. En adquisiciones, debía anexar un listado de los artículos que ofrecía, sus especificaciones y precios; en obras, la relación de obras realizadas, profesionales-técnicos, equipo de construcción a su disposición, capacidad de crédito, y manifestación expresa que autorice a la SEPANAL la verificación del equipo con que cuenten (Art. 5º de su Reglamento).
- 2) Ser miembro de una Cámara de Comercio o Industrial, según fuere el caso.
- 3) En caso de adquisiciones, acreditar ser productor o comerciante establecido en el país.

- 4) Demostrar solvencia económica y capacidad técnica (obras), o de producción o inventario (adquisiciones).
- 5) Estar inscrito en el Registro Federal de Causantes y afiliado al Seguro Social.
- 6) Pagar cuota de inscripción.

Por otro lado, la SEPANAL podía cancelar el registro de un proveedor o contratista en los Padrones, en los siguientes casos (Art. 12 LIA; 8 LICOP):

- a) Cuando dejare de cumplir el contrato o pedido respectivo.
- b) En adquisiciones, cuando ya no pudiese acreditar ser proveedor, comerciante o representante de una firma nacional o extranjera.
- c) En adquisiciones, cuando se encuentre en estado de insolvencia, liquidación judicial o quiebra.
- d) En adquisiciones, cuando reincidiera en falta que genere multa.
- e) En obras, cuando los informes que hubiere proporcionado para el registro fueren falsos.
- f) En obras, cuando procediere de mala fe en la subasta o ejecución del contrato.

Sólo en materia de obras, el particular a quien se le hubiere negado el registro al Padrón, o fuere cancelado, tenía la posibilidad de impugnar dicha determinación a través del Recurso de Inconformidad (Art. 9), cuyo procedimiento estaba previsto en el Reglamento de la Ley (Art. 15 de su Reglamento):

- 1) Debía interponerse el recurso por escrito ante el C. Secretario de la SEPANAL, dentro del término de 10 días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación de la resolución.
- 2) El escrito debía contener los hechos y fundamentos legales de la solicitud de revocación o modificación de la resolución, acompañando las pruebas documentales que estimara pertinentes.

- 3) Cerrado el plazo para el desahogo de las pruebas, el C. Secretario dictaría resolución en un plazo máximo de 30 días.
- 4) En caso de cancelación, la sola interposición del recurso suspendía la misma, salvo a que a juicio del C. Secretario dicha medida pudiese ocasionar daños a la dependencia contratante. Si fuere el caso, decidiría si el particular debía constituir garantía, para lo cual la SHCP determinaría el monto de la misma.

Sólo en las adquisiciones estaba prevista la multa a los particulares, misma que podía ascender hasta el 10% del valor del pedido, en cualquiera de los siguientes casos (Art. 11 LIA):

- a) Si no presentaban los precios de los artículos que ofrecen.
- b) Si no entregaban los artículos que les fueron requeridos en tiempo, cantidad o calidad convenidos.
- c) Si se negaban a permitir que la Secretaría verificara la naturaleza y calidad de los bienes.
- d) Si no presentaban las garantías que les fueron requeridas.
- e) Si no reponían las mercancías que les fueran requeridas.

Por último, si los contratos se celebraban con violación a las disposiciones de las Leyes, serían nulos de pleno derecho y no surtían efecto alguno (Art. 37 LICOP).

2. Ley de Inspección de Adquisiciones.

Publicación: 6 de mayo de 1972.

Esta Ley era similar a la de 1965, pero contenía algunos puntos innovadores e interesantes:

- A diferencia de la anterior, no había excepciones en la aplicación de la Ley, por lo que regía a todos los entes públicos federales (Art. 1º).
- La SEPANAL contaba con las siguientes facultades (Art. 5º):

- 1) Exigir a las dependencias la presentación oportuna de presupuestos y programas de adquisiciones.
 - 2) Solicitar a éstas cualquier información relacionada con adquisiciones y almacenes.
 - 3) Revisar y promover medidas para el mejoramiento de sistemas de compras y almacenes.
 - 4) Promover la creación de Comités de Compras al interior de cada dependencia, si fuere conveniente.
 - 5) Estudiar y resolver la unificación de demandas de alta incidencia en adquisiciones.
 - 6) Autorizar las normas y especificaciones de artículos de consumo generalizado.
 - 7) Promover la codificación uniforme de artículos de consumo recurrente y generalizado.
 - 8) Definir procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento.
 - 9) Promover la creación de comités intergubernamentales para la adquisición de bienes de procedencia extranjera.
 - 10) Contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado, mejoramiento de sistemas de adquisiciones y almacenes, y verificación y pruebas de calidad.
 - 11) Solicitar precios, calidades y especificaciones a proveedores.
 - 12) Verificar la solvencia económica y capacidad de producción o abastecimiento de los proveedores, así como las muestras de las mercancías.
- Para la contratación de adquisiciones, se previeron los siguientes procedimientos (Art. 8º):

- a) Compras consolidadas en las que intervinieran dos o más entes públicos, que serían el antecedente de las que prevé la actual LAASSP.
 - b) Contratos de suministro por periodos fijos, para aquellos bienes de consumo recurrente y poca especialización.
 - c) Concursos.
 - d) Pedidos negociados previa investigación de las fuentes de suministro y selección de proveedores, asignándose directamente a un particular sin necesidad de competencia con otro.
- Las dependencias debían enviar a la SEPANAL, bajo responsabilidad de sus respectivos titulares, listas de precios máximos a los que debían adquirir los bienes que estimen convenientes. La Secretaría compararía dichos precios con los presentados por los proveedores, y mediante investigaciones de mercado, efectuaba las modificaciones pertinentes para su ajuste (Art. 9°).
 - Para que un pedido o contrato pudiera celebrarse, la SEPANAL previamente debía intervenir para su revisión y registro; de lo contrario, no podía realizarse adquisición alguna (Art. 7°). No obstante, no era necesario dicho registro cuando el monto del pedido o contrato no excediere de \$10,000.00 pesos, o de \$20,000.00 pesos cuando debiere celebrarse y ejecutarse fuera del Distrito Federal (Art. 10°).
 - Si las adquisiciones se efectuaban con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades debían cumplir, además de los requisitos de la Ley y de la SEPANAL, aquéllos que señalara la SHCP (Art. 11).
 - Sólo podían registrarse aquellos pedidos o contratos a favor de proveedores inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal (Art. 14, primer párrafo).
 - Tratándose de bienes de importación o de procedencia extranjera, la SEPANAL no podía registrar pedido o contrato sin autorización previa del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (Art. 11, segundo párrafo).

- Para el caso de las multas, se suprimió la causal consistente en la omisión de presentar los precios de los artículos que ofrecían, y en su lugar se estableció el comprobar que obró con dolo o mala fe (Art. 18, frac. I).
- Se estableció el Recurso de Inconformidad contra resoluciones de la SEPANAL, tanto para el caso de rechazar o cancelar la inscripción al Padrón de Proveedores, como para la imposición de multas. No obstante, ya no se presentaría ante la Secretaría, sino ante un Consejo integrado por representantes de la SEPANAL, la SHCP y la SEPRES. Asimismo, si se impugnaba una multa, la sola interposición del recurso suspendía su ejecución (Art. 20).
- En caso de delitos o faltas por los funcionarios de las dependencias en la formulación de pedidos o contratos, serían sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, el Código Penal Federal, o alguna ley aplicable, según fuere el caso (Art. 26).

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicación: 29 de diciembre de 1976.

Para 1966, a fin de dar congruencia a las políticas fiscal y monetaria, se emitiría el Programa de Desarrollo Económico y Social de México, integrado por informes de la Administración Pública, tanto de dependencias como entidades, programando las inversiones públicas hasta 1970. Con ello, da inicio la implementación de la política de Desarrollo Compartido, por la que se buscaba el aumento del gasto público en cuestiones de justicia social.

Posteriormente se crearía la Comisión de la Administración Pública, a cargo de la SEPRES, por la que se buscaría establecer directrices para la correcta estructuración del aparato burocrático, así como la elaboración de un PND que racionalizara los recursos del gobierno.

En 1971, se creó la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la SEPRES, que definió objetivos, autoridades y plazos para la ejecución de planes generales de gastos e inversiones del Ejecutivo Federal. Asimismo, recomendó el establecimiento de unidades programáticas en cada una de las dependencias y entidades federales, que a su vez se encargaran de enlazar las actividades de su respectivo organismo con las metas sectoriales.

José López Portillo durante su campaña por la Presidencia de la República, sostuvo como principio fundamental la Solidaridad Nacional, con base en los siguientes objetivos:

- La distribución eficiente y eficaz del ingreso, asegurando un nivel de bienestar mínimo de la población en general en cuanto a servicios y economía, garantizando el cubrimiento de necesidades básicas de alimentación, empleo, salud, educación, vivienda y seguridad social.
- Globalizar los programas y necesidades gubernamentales y sociales en un solo plan nacional.
- Equilibrar el desarrollo regional a través programas que derivaran del plan nacional.
- La consolidación del Desarrollo Compartido.
- Orientar la acción gubernamental a la solución de problemas, tanto inmediatos como de largo plazo.

En 1976 se expidió la LOAPF, misma que sigue vigente, y que para ese año organizó el Gobierno Federal en dieciséis Secretarías y dos Departamentos.

- 1) La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que a su vez suplió a la SEPANAL y a la SEPRES (Art. 32), tendría las siguientes atribuciones:
 - Planear de obras, sistemas y su aprovechamiento, proyectando el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señalara el Presidente de la República (frac. II).
 - Formular del programa de gasto público federal (frac. V).
 - Proyectar el Presupuesto de Egresos de la Federación y del DDF (frac. V).
 - Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades federales (frac. VI).

- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y el DDF (frac. IX).
- Intervenir en las adquisiciones y contratos de obras por cuenta del Gobierno Federal, así como vigilar su ejecución (fracs. XV y XVI).
- Intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la Federación a los Gobiernos Locales y Municipales, a instituciones o a particulares, a efecto de comprobar que se destinen al objeto convenido (frac. XVII).

2) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, estaba facultada para (Art. 35):

- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar o conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes competencia del Gobierno Federal (frac. XII).
- Estudiar, proyectar, construir y conservar obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y de pequeña irrigación (frac. XXXI).

3) La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas o SAHOP (Art. 37):

- Proyectar, realizar directamente o contratar, y vigilar en su caso, la construcción de obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal (frac. VII).

No obstante, mediante Decreto 8 de diciembre de 1978 la atribución de intervención de la SPP en las adquisiciones se transfirió a la Secretaría de Comercio. De igual forma, se le facultó para determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles (Art. 34, frac. XIX).

Puede apreciarse que la SHCP fue excluida de su intervención y autorización de los contratos, así como de la competencia en cuanto a Presupuesto de Egresos, transfiriéndose a la SPP.

4. Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal.

Publicación: 31 de diciembre de 1979.

La Secretaría de Comercio, a diferencia de la SPP o la SEPANAL en su momento, no sería una autoridad que exigiera a las dependencias y entidades a las que les regía la Ley, sino que, por el contrario, se convirtió más en un agente negociador y vigilante que buscaba la concertación entre Gobierno y proveedores. No intervendría directamente en los contratos, sino que dejaría las adquisiciones al arbitrio del propio ente público, y sólo se encargaría de vigilar y verificar que éstos observaren las disposiciones aplicables.

De entre las novedades de la Ley, podemos señalar las siguientes:

- Sería la primera vez que una norma jurídica en materia de contrataciones sería expresamente de orden público e interés social (Art. 1º).
- Reguló la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; el arrendamiento de bienes muebles; la contratación de servicios relacionados con bienes muebles, que comprendían la instalación, reparación, mantenimiento, tecnología, procesamiento de datos, maquila, entre otros; y los almacenes (Arts. 1º y 22).
- Las facultades de la Secretaría serían similares, pero se agregaron (Art. 4º):
 - 1) La expedición de normas en materia de arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con estos (frac. II).
 - 2) Dejó de exigir, a las dependencias y entidades, los proyectos de programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, limitándose a solicitarlos y, en su caso, emitir una opinión sobre los mismos (fracs. V y VI).
 - 3) Brindó auxilio, a solicitud expresa o de oficio por las dependencias y entidades, para la negociación de adquisiciones, arrendamientos y servicios (frac. VIII).
 - 4) Y se encargó de promover la capacitación del personal adscrito a las áreas de adquisiciones y almacenes de cada dependencia y entidad (frac. XIX).

- Para la expedición de normas sobre adquisiciones, debía considerarse, entre otras circunstancias (Art. 5º):
 - a) Las mercancías, materias primas o bienes muebles objeto de la norma.
 - b) Forma, términos y modalidades a que debía sujetarse la adquisición.
 - c) Procedimiento para comprobar la calidad o especificaciones de bienes.
 - d) Garantías que debía otorgar el proveedor.
 - e) Casos en que debía ser obligatoria la celebración de concursos. En este caso, debía prever: la publicidad de la convocatoria; las bases para concursar; procedimientos para la selección del proveedor; y requisitos que debía satisfacer para la adjudicación (Art. 7º).
 - f) Plazos en que la dependencia o entidad debía enviar los documentos relativos a la adquisición, a la Secretaría.
 - g) Formatos e instructivos aprobados por la Secretaría.
- Para la expedición de normas sobre arrendamiento, debía considerarse (Art. 6º):
 - a) Bienes muebles objeto de la norma.
 - b) Forma, términos y modalidades a que debía sujetarse el arrendamiento.
 - c) Servicios relacionados con los bienes que debía prestar el arrendador.
 - d) Casos en que el proveedor suministrará materiales a utilizarse por el bien arrendado.
 - e) Formatos e instructivos aprobados por la Secretaría.
- Las dependencias y entidades estaban obligadas a (Art. 8º):

- 1) Programar sus adquisiciones en atención a necesidades reales, y presentar sus proyectos a la Secretaría (fracs. I y II).
 - 2) Realizar estudios sobre fuentes de suministro (frac. III).
 - 3) Celebrar contratos o pedidos con proveedores inscritos al Padrón, salvo tratándose de bienes perecederos o de carácter urgente (frac. IV y Art. 19).
 - 4) Preferir proveedores que ofrezcan las mejores condiciones en cuanto a especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios (frac. V).
 - 5) Celebrar concursos conforme a las normas expedidas por la Secretaría (frac. VI).
 - 6) Verificar el cumplimiento de los pedidos o contratos (frac. VII).
 - 7) Observar las recomendaciones de la Secretaría, y comunicar a ésta las irregularidades y cancelaciones de pedidos y contratos (fracs. VIII a X).
 - 8) Conservar la documentación relativa a las adquisiciones, arrendamientos, almacenes y servicios por un periodo mínimo de 5 años (frac. XI).
 - 9) Mantener control y tomar las providencias necesarias para el aseguramiento, protección y custodia de existencias, así como de almacenes y mercancías en tránsito (fracs. XII y XIII).
 - 10) Aplicar procedimientos de verificación de calidad de los bienes y de los sistemas de control (frac. XIV).
- Para contratar, no se requería de registro por la Secretaría, pero cada dependencia y entidad debía verificar que la partida de su respectivo presupuesto contara con saldo disponible (Art. 9º).

- La adquisición de bienes de procedencia extranjera debía ser previamente autorizada por la Secretaría (Art. 12).
- La Secretaría revisaría los pedidos y contratos que debían remitirle las dependencias y entidades. Si consideraba que no se ajustaban a las disposiciones legales, comunicaría sus observaciones tanto al ente público como a los proveedores, a efecto de que se abstuvieran de entregar y recibir los bienes, y de no pagar lo acordado (Art. 13).
- Se previó la restitución de lo pagado para el caso de que el pedido o contrato fuera irregular, en las siguientes circunstancias (Art. 14):
 - a) Cuando los precios de adquisición sean superiores a los máximos establecidos por la Secretaría.
 - b) Cuando el precio sea mayor en comparación los ofertados por otros proveedores.
 - c) Cuando los bienes adquiridos no sean de la calidad, especificaciones o características acordadas.
 - d) Cuando los pedidos o contratos se hubieren celebrado en contravención de la Ley, de las disposiciones derivadas de ésta, o de las normas expedidas por la Secretaría.
- De entre los posibles proveedores debía preferirse: a otras dependencias o entidades; las sociedades cooperativas; y las empresas ejidales (Art. 18).
- El arrendamiento sólo podía celebrarse cuando se demostrara que no era posible o conveniente la adquisición del bien mueble, y siempre que la renta no excediera de los importes máximos establecidos por la Secretaría (Art. 21).
- La calidad de los bienes, debía comprobarse en los laboratorios que determinara la Secretaría, pudiendo ser los de la propia dependencia o entidad, los del proveedor o los de otras instituciones (Art. 34).

- Las infracciones por contravenciones a la Ley podían sancionarse por la Secretaría con multa de hasta \$500,000.00 pesos, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar (Art. 35).
- Contra las resoluciones emitidas por la Secretaría, podía interponerse un Recurso⁸, debiendo observar lo siguiente (Arts. 36 a 39):
 - 1) Se interponía por escrito, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. Expirado el término, la resolución tendría el carácter de definitiva.
 - 2) Se podían ofrecer cualquier prueba con excepción de la confesional.
 - 3) Debía acreditarse la personería de quien lo promovía.
 - 4) El desahogo de las pruebas se haría en un plazo no menor de 8 días hábiles ni mayor a 30.
 - 5) El recurso sería resuelto por el superior jerárquico de quien hubiere emitido la resolución, salvo que fuere el C. Secretario, que en el caso sería quien lo resolvería.
 - 6) Tratándose de multas, la interposición del recurso suspendería los efectos, siempre que estuviera garantizado el importe. Si era contra otro tipo de resoluciones, se suspendería bajo las siguientes condiciones:
 - a. Que fuera solicitada por el recurrente.
 - b. Que se admitiera el recurso.
 - c. Que la ejecución de la resolución ocasionara daños o perjuicios de imposible o difícil reparación al recurrente.
 - d. Que con la suspensión no se ocasionara perjuicio al interés social o al orden público.

⁸Cuya denominación no se especificó.

- e. Que con la suspensión no se ocasionaran daños o perjuicios al adquirente o a terceros, salvo que se garantizara el pago de éstos.

Con base en las atribuciones señaladas con antelación, la Secretaría de Comercio emitió tres normas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes:

- I. *Normas de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles*, publicadas en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1980, y que regulaban aspectos específicos respecto a:

- Casos en que debía celebrarse un concurso.
- Tipos de concurso atendiendo al monto, dependencia y bienes a adquirir.
- Financiamiento.
- Aprobación presupuestal.
- Diagrama de flujo del procedimiento.
- Convocatorias.
- Bases del concurso, y anexos técnicos y económicos.
- Garantías.
- Entrega de muestras.
- Recepción y apertura de ofertas.
- Evaluación de las ofertas y dictamen de asignación.
- Fallo y tipos de contratos.

- Firma de los pedidos o contratos.
- Visitas en la entrega y recepción de los bienes.
- Cancelación o declaración de concursos desiertos.
- Controversias, inconformidades y sanciones.
- Modelos de bases, actas y contratos a utilizar.

II. *Normas generales para la administración de los almacenes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, publicadas en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 1982, y que regulaban:

- Administración y operación de las áreas de almacenes.
- Planeación y organización de los almacenes.
- Niveles de los almacenes.
- Disposiciones aplicables a los almacenes de las dependencias y las entidades.
- Descripción de puestos de responsables.
- Manuales de almacenes.
- Procedimiento general del área.
- Normas de las áreas de recepción, administración, guarda y registro, despacho, tráfico, cálculo y control de existencias, control de calidad y mantenimiento, así como los informes de cada una.
- Tipos de inventario y formatos a utilizar.

- Conservación de documentos.

III. *Normas generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, publicadas en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1982, y que regulaban:

- La intervención de la Secretaría de Comercio.
- Comunicación entre áreas y con las Comisiones y Comités.
- Utilización de medios informáticos.
- Tipos de bienes a adquirir.
- Tipo de adquisiciones por nivel.
- Adquisición de bienes de procedencia extranjera.
- Casos en que debía celebrarse concurso, así como el procedimiento.
- Proveedores y relaciones de éstos con la dependencia o entidad.
- Moneda, tipo de cambio e idioma.
- Precios firmes y sujetos a variación.
- Seguros y Garantías.
- Especificaciones y requisitos que debía cubrir el proveedor.
- Metodología para la solicitud de cotizaciones.
- Formatos e instructivos para pedidos.

- Manuales de adquisiciones por cada dependencia y entidad.
- Nulidad, cancelación, terminación, rescisión o suspensión de la adquisición.
- Inconformidades, controversias y sanciones.

IV. *Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes*, publicadas en el Diario Oficial el 11 de julio de 1983, mismas que eran un complemento de las tres normas generales antes señaladas. Actualizaban además cantidades y disposiciones relativas a:

- Montos de los pedidos y clasificación de éstos.
- Disposiciones adicionales sobre los Comités de Compras.
- Procedimientos sobre convocatorias para concursos de adquisiciones.
- Casos de intermediación.
- Plazos mínimos a observarse en las adquisiciones.
- Manejo de actas.
- Formatos para la celebración de pedidos.

En cuanto a su estructura, eran similares a Normas de metrología y estandarización, aunque cumplían más la finalidad de ser Manuales para adquisiciones, regulando específicamente la función de cada servidor público en el proceso, así como las decisiones que podría o debía tomar ante una situación determinada.

5. Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

Publicación Ley: 30 de diciembre de 1980; Reglamento: 11 de diciembre de 1981.

Para 1980, la SPP elaboró el primer Plan general sobre desarrollo nacional, denominado “Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, publicado en el Diario Oficial el 17 de abril, mismo que:

- Contenía diversos programas por cada sector gubernamental, con una actividad específica.
- Logró la integración programática, obteniendo diagnósticos más precisos que en los anteriores planes, así como una visión de conjunto para acto de gobierno.
- Buscaba normar las decisiones políticas y gubernamentales.
- Contenía los principios y lineamientos generales para la planeación, incluyendo la relativa a las adquisiciones y obras públicas.
- Fue el preámbulo para la unificación del sistema de planeación en el país.

Para finales de ese año se publicó la Ley de Obras Públicas, que abrogaba la de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966, y que brindaba una regulación más específica en diversos aspectos. Asimismo, el 11 de septiembre del año siguiente, se publicó su Reglamento.

De entre las innovaciones en dichas normas, podemos encontrar las siguientes:

I. Disposiciones generales en la materia.

- El objeto de la Ley era el regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública y servicios relacionados con la misma que realizara, tanto la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, como los Gobiernos de las Entidades Federativas conforme a los convenios respectivos (Arts. 1º, 5º y 7º).

- Estableció qué debía considerarse como obra pública (Art. 2º):

-Artículo 2º. Para los efectos de esta Ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley.

Quedan comprendidos:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios

del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, y

III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la Ley respectiva.”

Los trabajos en materia agropecuaria y de explotación y desarrollo de recursos naturales comprendían (Art. 4º del Reglamento):

—Desmontes, subsoleos, nivelación de tierras, desazolve y deshierbe de canales y presas, lavado de tierras;

II. Instalaciones para la cría y desarrollo pecuario;

III. Obras para la conservación del suelo y agua;

IV. Instalación de islas artificiales y plataformas fijas localizadas en zonas lacustres, plataforma continental o zócalos submarinos de las islas, utilizados directa o indirectamente en la explotación de recursos;

V. Instalaciones para recuperación, conducción, producción, procesamiento o almacenamiento; y

VI. Los demás de infraestructura agropecuaria o para la explotación de los recursos naturales que señalen las leyes de la materia.”

- En materia de bienes inmuebles, eran supletorias a la Ley, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, así como la LGBN (Art. 2º del Reglamento).
- El gasto en obras debía sujetarse a lo previsto en los Presupuestos de Egresos, y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como aquellas relacionadas (Art. 4º).
- Se creó la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, sustituyendo a la de la Ley de 1966, y que se integraba por los titulares de las siguientes Secretarías:
 - a. Programación y Presupuesto, como Presidente del organismo.
 - b. Hacienda y Crédito Público.
 - c. Patrimonio y Fomento Industrial.

- d. Comercio.
- e. Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- f. Comunicaciones y Transportes.
- g. Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

II. Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras.

- Para la planeación de las obras, las dependencias y entidades debían observar lo siguiente (Arts. 12, 13, 14 y 16):
 - Ajustarse a las políticas y prioridades de los planes del Gobierno Federal, a las Leyes y Reglamentos, y considerar los planes de desarrollo Locales y Municipales.
 - Jerarquizarse en función de sus necesidades y beneficios.
 - Prever los requerimientos de áreas y medios para la obra, previa consulta de la SAHOP respecto a su viabilidad.
 - Considerar la disponibilidad de recursos necesarios para la obra.
 - Prever las obras principales y accesorias.
 - Considerar la tecnología aplicable.
 - Preferir la utilización de mano de obra y materiales de la región donde se realizare la obra.
 - Prever los efectos y consecuencias ambientales de la obra.
 - Considerar los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

- Considerar las unidades responsables de la ejecución.
- Prever la realización de estudios, proyectos arquitectónicos y de ingeniería, normas y especificaciones que fueren aplicables.
- Se consideraron, como elementos de las obras, las investigaciones, asesorías, consultorías especializadas, estudios técnicos y de pre-inversión (Art. 15).
- En los presupuestos debían incluirse los costos correspondientes a (Art. 17):
 - Investigaciones, asesorías, consultorías y estudios requeridos.
 - Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
 - Regularización y adquisición del terreno.
 - La ejecución de la obra, incluyendo: estimado total; materiales; maquinaria; equipos y accesorios; adicionales de prueba y funcionamiento; e indirectos.
 - Obras complementarias, de preservación, restauración y mejoramiento de condiciones ambientales.
 - Trabajos de conservación, operación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo.

III. Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

- Para la inscripción en el Padrón, además de los documentos que se exigían en la anterior Ley, se agregaron: la presentación de cédula profesional, en caso de servicios; última declaración del ISR; y registro en el INFONAVIT y en el Instituto de Estadística (Art. 20, fracs. VI, IX y X).
- La vigencia de la inscripción sería de un año, del 1º de julio al 30 de junio del año siguiente (Art. 21).

- Si en el plazo de 30 días hábiles, la SPP aún no resolvía lo conducente sobre la inscripción o revalidación en el Padrón, los contratistas podían participar en los concursos, siempre que presentaran, ante la dependencia o entidad contratante, lo siguiente (Arts. 27 y 28 del Reglamento):
 - Declaración escrita señalando que su registro se encuentra en trámite, indicando la fecha de presentación de solicitud y su especialidad.
 - Copia de la solicitud de inscripción con sello o acuse de recibo de la SPP.
- La SPP podía suspender el registro cuando el contratista fuere declarado en quiebra o concurso, o cuando se le imputara un acto u omisión que perjudicara los intereses de la dependencia o entidad contratante (Art. 23).
- La SPP cancelaría el registro cuando: el contratista entregara información falsa, o actuara con dolo o mala fe; incumpliere un contrato por causa imputable a él; se declarara en quiebra con fraude; celebrare contratos en contravención de la Ley; o se le declarare legalmente incapacitado para contratar (Art. 24).
- Las dependencias y entidades podían solicitar a la SPP datos específicos relativos a contratistas registrados en el Padrón. No obstante, no podía establecerse como requisito para concursar o contratar el estar considerado como “contratista” por parte de la propia dependencia o entidad (Art. 32 del Reglamento).

IV. Servicios relacionados con obras públicas.

- Las dependencias y entidades, previo a concurso, debían verificar si en sus archivos contaban con estudios o proyectos sobre la materia, y en caso de ser satisfacer la necesidad, no procedería la contratación (Art. 26, primer párrafo.).
- Los contratos podían adjudicarse directamente bajo responsabilidad de la dependencia o entidad (Art. 26, segundo párrafo). No obstante, debían elaborar un dictamen en que manifestaran las causas para la adjudicación, indicando el importe del contrato, así como

un desglose de los costos en cuanto a alcances, tiempo de ejecución y especificaciones del servicio a realizar (Art. 33 del Reglamento).

V. Proceso de contratación y ejecución de las obras.

- Para la realización de una obra, ésta debía incluirse en el programa de inversiones autorizado por la SPP; contar con estudios, proyectos, especificaciones, presupuesto, programa de ejecución y de suministro, en su caso; y cumplir los trámites o gestiones complementarios (Art. 29).
- Los contratos se adjudicarían en subasta mediante convocatoria, la cual debía contener como mínimo (Arts. 30 y 31):
 - Nombre de la dependencia o entidad.
 - Lugar y descripción de la obra.
 - Requisitos a cumplirse por los interesados.
 - Fecha límite para la inscripción en el proceso de adjudicación.
 - Lugar, fecha y hora de la apertura de proposiciones.
 - Criterios para la adjudicación.
- Una vez inscrito el interesado al concurso, la dependencia o entidad debía proporcionar la siguiente información (Art. 34 del Reglamento):
 - Lugar, fecha y hora del acto de apertura de proposiciones.
 - Origen de los recursos económicos para los trabajos.
 - Importe de la garantía de seriedad de proposiciones.

- Lugar, fecha y hora de la visita al sitio de los trabajos, que debía en un plazo no menor de 3 días hábiles siguientes al límite para la inscripción, y de 4 días hábiles previos a la apertura de propuestas.
 - Fecha de inicio de los trabajos y la estimada de terminación.
 - Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
 - Catálogo de conceptos.
 - Normas y especificaciones aplicables.
 - Relaciones de materiales, maquinaria, equipos y salarios, proporcionando cuando menos, datos básicos de costo.
 - Materiales y equipo que, en su caso, proporcionaría la convocante.
 - Monto aproximado de asignación presupuestal para el primer ejercicio, tratándose de contratos que rebasaran un ejercicio presupuestal.
- Las proposiciones a presentar por los interesados debían contener cuando menos (Art. 36 del Reglamento):
 - Registro en el Padrón de Contratistas.
 - Documento que acreditara la personería del concursante o representante.
 - Garantía de seriedad.
 - Programa para la ejecución de los trabajos, así como el presupuesto y su calendario.
 - Costos básicos de conceptos, así como indirectos y de utilidad.
 - Análisis de costo de los principales conceptos y programa de utilización del equipo que, en su caso, solicite la convocante.

- Los contratistas debían garantizar: la seriedad de sus proposiciones; el cumplimiento del contrato; y la correcta inversión de los anticipos, si los hubiere. Dichas garantías se constituían a favor de la Tesorería de la Federación, salvo que la entidad se tratara de una empresa de participación estatal mayoritaria, para lo cual se constituiría a su favor (Arts. 34 y 35).

La garantía de seriedad se devolvía en el acto de fallo a los participantes cuyas propuestas se hubieren desechado; al adjudicado le sería devuelta una vez se constituyera la garantía de cumplimiento (Art. 41 del Reglamento).

- Con base en el análisis de las proposiciones y el presupuesto de la dependencia o entidad, se emitiría un dictamen que daría fundamento al fallo, y contra el que no procedería recurso alguno (Art. 36).
- No podían presentar propuesta aquellas personas que se ubicaran en los siguientes supuestos (Art. 37):
 - Cuando en la empresa participara directamente el funcionario que habría de hacer la adjudicación, o en su caso, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el 4º grado (frac. I).
 - Cuando los contratistas se encuentren en mora en otros contratos, por causas imputables a ellos mismos (frac. II).
- Adjudicado el contrato, la formalización debía hacerse dentro de los 20 días hábiles siguientes. Si no se formalizaba por causas imputables al contratista, se haría efectiva la garantía otorgada, y la dependencia o entidad podía adjudicar directamente al participante siguiente (Art. 38).

Si era por causas imputables a la convocante, el contratista podía determinar no ejecutar la obra, sin incurrir en responsabilidad alguna, para lo cual la dependencia o entidad devolvería la garantía de seriedad, e indemnizaría los gastos no recuperables (Art. 42 del Reglamento).

- Podía contratarse por excepción a convocatoria (Arts. 33 y 56):
 - Por razones de seguridad nacional.
 - Por condiciones o circunstancias que pudieren alterar el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente zonal por causa de desastres naturales, casos fortuitos o de fuerza mayor.
 - Porque el monto de la obra no lo ameritaba, cuidando que no se fraccionara la obra. Los rangos se establecían en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del DDF (Art. 57, primer y tercer párrafos).
 - Porque sólo pueda celebrarse con una determinada persona en virtud de una patente.

En todo caso, debía justificarse la excepción mediante dictamen en el que se analizara la capacidad e idoneidad de los contratistas (Art. 57, segundo párrafo).

- Los contratos podían celebrarse a precio alzado o sobre la base de precios unitarios (Art. 39).
- Podía modificarse, por una vez, el contrato respectivo, siempre que no implicara variaciones mayores al 20% en cuanto a monto o plazo ni sustanciales al proyecto. Si se excedía el porcentaje, debía celebrarse convenio adicional sobre tales modificaciones. En todo caso, se informarían dichas circunstancias a la SPP dentro de los 30 días hábiles siguientes a la formalización de la modificación (Art. 41).
- Concluida la obra, el contratista debía responder por defectos, vicios ocultos y cualquiera otra responsabilidad a que hubiere lugar (Art. 48).
- Las dependencias o entidades vigilarían que la unidad destinataria recibiera la obra en condiciones de operación, así como los planos actualizados, las normas y especificaciones aplicadas, y manuales e instructivos de operación, conservación y mantenimiento (Art. 53).

- Por primera y única vez, se consideraron los contratos de obra pública o servicios relacionados con la misma como de derecho público (Art. 50).

VI. Información y verificación.

- Era responsabilidad de cada dependencia y entidad el control de la obra pública, desde la programación y presupuestación, la subasta y contratación, hasta la ejecución y entrega de la misma, por lo que debía emitir, en consulta con la SAHOP, normas y procedimientos de control (Art. 61).
- Si la SPP (para el caso de las dependencias) o la coordinadora de sector (tratándose de entidades) tenía conocimiento de que los funcionarios de un ente público no se habían ajustado a las disposiciones de la Ley, procederían a solicitar aclaraciones o, si fuere el caso, informar al ente sobre la violación, dictando las medidas y el plazo para su corrección (Art. 64).

VII. Infracciones y Sanciones.

- Para quienes infringieran las disposiciones de la Ley, podían ser sancionados con multas de \$5,000.00 hasta \$500,000.00 pesos, según fuere el caso (Art. 66).
- Por primera vez, se establece un catálogo de criterios a considerar por la SPP para la imposición de multas (Arts. 67 y 68):
 - Debía tomarse en cuenta:
 - La importancia de la infracción.
 - Las condiciones del infractor.
 - La conveniencia de eliminar dichas prácticas.
 - Si eran varios responsables, la multa se aplicaba individualmente.

- Si había reincidencia en la conducta, podía aumentar la multa hasta el doble de la primera impuesta, siempre que se mantuviera en los límites de la Ley.
- Si persistía la infracción, la multa podía imponerse por cada día transcurrido.
- No se impondrían sanciones cuando la infracción fuera producto de la fuerza mayor, caso fortuito, o cuando se subsanara la conducta de manera espontánea.
- Para la aplicación de sanciones, debía seguirse el siguiente procedimiento (Art. 69):
 - 1) Se comunicaba al presunto infractor sobre los hechos, para que en un plazo no menor de 10 días hábiles expusiera lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que estimara pertinentes.
 - 2) Transcurrido dicho término, se resolvería conforme a derecho, tomando en consideración los argumentos y pruebas presentadas, y emitiendo resolución debidamente fundada y motivada, misma que debía comunicarse por escrito al sancionado.

VIII. Recurso de Revocación.

- Dicho recurso constituyó un antecedente de la actual instancia de inconformidad, y se interponía por el particular que se considerara afectado por una resolución dictada por la SPP, tramitándose de la siguiente manera (Arts. 73 y 74):
 - a) Interposición:
 - a. El particular contaba con un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del siguiente al de notificación de la resolución.
 - b. Se presentaba por escrito, expresando los agravios y acompañando las pruebas pertinentes, siempre que se relacionaran con el acto.
 - b) Pruebas:

- a. Debía acompañarse copia de la resolución y constancia de su notificación, salvo que la notificación se hiciera por correo.
 - b. Si se ofrecía pericial, ésta debía desahogarse mediante la presentación del dictamen de perito designado por el recurrente; si no se presentaba en el plazo legal, se declaraba desierta.
 - c. No era admisible la confesional de autoridades, pero la SPP podía solicitar informes a quienes hubieren intervenido en el acto recurrido.
 - d. La autoridad contaba con un plazo improrrogable de 15 días hábiles para desahogar las pruebas.
- c) Resolución:
- a. Vencido el plazo de desahogo de pruebas, la SPP dictaría resolución en un término no mayor de 30 días hábiles.
- d) Suspensión del acto impugnado:
- a. Procedía contra la cancelación o suspensión en el registro del Padrón de Contratistas.
 - b. Debía solicitarse en el escrito inicial.
 - c. La SPP, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción del escrito, señalaría la garantía y monto que debía constituirse.
 - d. Una vez se otorgara la garantía por el particular, se suspendían los efectos de la resolución.

No obstante la extensión de la Ley y su Reglamento, a partir de su publicación, y hasta finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se emitieron una serie de disposiciones denominadas *Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las Mismas para las Dependencias y Entidades de la*

Administración Pública Federal”, emitidas a la par entre la SPP y la SAHOP, cada una en su respectiva competencia.

No se publicaron en un solo documento, sino que conforme se iban preparando por alguna de las Secretarías antes señaladas, era que se publicaban en el Diario Oficial. De esa forma, se publicaron secciones e incisos de las mismas, en diferentes fechas.

Cada sección regulaba cada una de las etapas de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, desde los procedimientos de contratación, hasta la ejecución y su pago, pero de una manera específica, y no general, como la Ley o el Reglamento. De ese modo, se asemejaban a partes de un Manual para la contratación y ejecución.

Dichas Reglas, en conjunto, se conformaron por las siguientes secciones:

- I. Definiciones de términos.
- II. Concursos de obras.
- III. De la Contratación.
- IV. Reglas para la formulación e integración de las normas y especificaciones de las obras públicas.
- V. Lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos.
- VI. Remuneración.
- VII. Vigilancia y cumplimiento.

A pesar de la abrogación de la Ley de Obras Públicas en 1993, año en que se expidió la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP), algunas secciones de estas reglas siguieron teniendo vigor hasta 2001, al emitirse el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, relativo a la Ley del mismo nombre publicada un año antes. Lo anterior, toda vez que tanto en la Ley como en el Reglamento se establecieron las directrices

para la elaboración de los concursos, la integración de los contratos, las normas y especificaciones, los precios unitarios, y el pago de estimaciones.

No obstante lo anterior, siguen tomándose como referencia histórica por algunas dependencias y entidades, dada la precisión con que normaron las diferentes etapas de los procesos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

IV. Efectos de la Reforma Neoliberal en las contrataciones.

1. Revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicación: 28 de diciembre de 1982.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo cuarto, se reformó el 134 Constitucional en los siguientes términos:

-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.”

Hubo varias novedades en dicha revisión:

- Se establecieron principios administrativos, a rango constitucional, en la programación, presupuestación y erogación de recursos públicos: eficiencia, eficacia y honradez.
- Se planteó la noción de mejora de la gestión pública a través de trabajo y presupuesto orientado a objetivos.
- Se definieron las materias de la contratación pública: adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, enajenación de bienes y obras públicas.
- Se estableció la obligación de adjudicar contratos a través de licitación pública, cuya difusión se haría por convocatoria pública. De esta forma, ya no sería aplicable el procedimiento de subasta.
- Como finalidad de las contrataciones públicas, se previó la obtención de las mejores condiciones, para el Gobierno, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- Se buscó que la adjudicación por excepción a la licitación pública no se diera de manera arbitraria, sino que la dependencia o entidad que contratara debía acreditar motivos de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.
- En la aplicación de recursos económicos federales, necesariamente debía aplicarse lo dispuesto en dicho artículo constitucional, y en el caso de que los servidores públicos no observaran su contenido, serían responsables administrativamente.

De esta forma, los objetivos en las contrataciones celebradas por el Gobierno debían ser generales y constitucionales.

2. Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicación: 29 de diciembre de 1982.

Un día después de la Revisión al artículo 134 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial el Decreto de reformas y adiciones a la LOAPF.

La importancia de esta reforma radica en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que conforme transcurrió el tiempo creció en atribuciones en materia de control en el ejercicio del gasto público por las dependencias y entidades federales.

A la Ley se le adicionó el artículo 32 bis, en el que se preveían las facultades de la recién creada SECOGEF:

-Artículo 32 bis. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- X. Designar a los auditores externos de las entidades y normas y controlar su actividad;
- XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;
- XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;
- XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;
- XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y
- XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

Como se ve, en materia de contrataciones la SECOGEF retomó las atribuciones que se habían repartido a diversas dependencias, como el de la inspección y vigilancia, así como el control presupuestal y programático; por otra parte, mediante estas reformas, se crearon y regularon los Órganos Internos de Control (OIC), constituyéndose como delegaciones de la propia Secretaría en cada dependencia y entidad federal.

Cabe señalar que en dicha reforma se transfirieron a la SPP las facultades de regulación e interpretación en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes muebles y almacenes, limitando la intervención de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, en sustitución de la anterior Secretaría de Comercio) a la emisión de opiniones técnicas. Asimismo, la SPP mantuvo sus atribuciones en cuanto a regulación, interpretación, planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación

en materia de obras públicas. Dichas reformas abarcarían las funciones relativas a los recursos de revocación que podían interponer los particulares contra resoluciones en la materia.

Por otra parte, se suprimió la SAHOP, por lo que sus facultades en materia de obras públicas en inmuebles federales o aquellas con cargo a recursos federales, se transfirieron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Para el 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial el Reglamento Interior de la SECOGEF, facultándole en materia de inspecciones y vigilancia en las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, afectación de bienes muebles e inmuebles, y almacenes, a la Dirección General de Auditoría Gubernamental (Art. 21, frac. V), transfiriéndose dichas atribuciones a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (Art. 15, frac. I), en las reformas del Decreto publicado el 16 de enero de 1989.

3. Ley de Planeación.

Publicación: 5 de enero de 1983.

Con el inicio de las grandes políticas en materia de planeación económica a finales de la década de los setenta, y con la revisión al artículo 26 de la Constitución, se optó por expedir una nueva Ley en la materia: la Ley de Planeación, que abrogaba a su similar de 1930.

En esta Ley, se buscó estructurar de una manera adecuada el proceso de planeación, sistematizándolo. De esa forma, se creó el SNPD, coordinado por el Ejecutivo Federal a través de la entonces SPP, y en la que intervendrían los tres sectores nacionales: el Público, con la actuación de los tres poderes federales, así como los de las Entidades Federativas y Municipios; el Privado, mediante la participación de industriales y empresarios dueños del capital; y el Social, con la intervención de los asociaciones y organizaciones laborales, agrarias y grupos marginados.

Se buscó que, mediante la formulación de un Plan General de largo plazo (denominado PND), se dirigieran, coordinaran e instrumentaran las acciones del Gobierno en los tres órdenes, conduciendo las políticas públicas en beneficio y fomento del desarrollo económico y social del país.

Derivado de ese Plan, se elaborarían por cada dependencia y entidad federal una serie de Programas de Mediano y Corto Plazo, en los que se establecieran prioridades y estrategias de acción. Asimismo, se buscaría la congruencia de los Planes Locales y Municipales con el Nacional.

En el capítulo III, abundaré más sobre el SNPD.

4. Reformas y adiciones a la Ley de Obras Públicas.

Publicación: 28 de diciembre de 1983.

Para el 28 de diciembre de 1983 se emitiría un decreto de reformas y adiciones a la Ley de Obras Públicas, entre las que destacan:

- Se agregó la competencia de la SECOGEF como autoridad para la aplicación de la Ley (Art. 3º), y conocería de los siguientes asuntos:
 - Participación en la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública (Art. 11).
 - Intervención en cualquier etapa de los procedimientos de contratación (Art. 31).
 - Conocer de las modificaciones a los contratos, cuando éstos rebasaran el porcentaje legal en cuanto a plazo o monto, o tuvieran variaciones sustanciales al proyecto original (Art. 41).
 - Conocer de la suspensión temporal de las obras contratadas, informando sobre sus causas en la Cuenta Pública (Art. 42).
 - Conocer de la rescisión del contrato (Art. 44).
 - Conocer de la terminación de las obras, a fin de asistir al acto de entrega-recepción si se estimaba conveniente (Art. 47).
 - Conocer de la contratación mediante excepción a la licitación pública (Art. 56).

- Recabar y requerir, en su caso, información relativa a cualquier obra que se realice por administración directa o contrato (Art. 59).
- Dictar normas sobre control de las obras en todas sus fases (Art. 61).
- Verificar que las obras y los servicios relacionados con las mismas se realicen conforme a la Ley u otras disposiciones aplicables, así como los programas y presupuestos autorizados (Art. 62).
- Realizar visitas e inspecciones a las dependencias o entidades en cualquier momento, así como solicitar a los servidores públicos de éstas o a los contratistas, datos relacionados con las obras (Art. 65).
- Proponer a la dependencia o entidad contratante, tratándose de infracciones a la Ley, la rescisión del contrato (Art. 66).
- Aplicar sanciones de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 66).
- Las disposiciones administrativas que se expidieran, de conformidad con la Ley, y con los estudios y opiniones de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, ya no serían competencia de la SAHOP, sino directamente de la SPP (Art. 6°).
- Se reformó la integración de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, conformándose ahora por representantes de las siguientes dependencias (Art. 11):
 - SPP, como presidente de la Comisión.
 - SHCP.
 - SECOGEF.
 - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
 - SECOFI.

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - SEDUE.
 - DDF.
- Se agregó la coherencia y congruencia de los programas de obra pública con los objetivos y metas del PND, y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, así como las previstas en el Presupuesto de Egresos y los Programas Anuales de las dependencias y entidades (Art. 12).
 - Dentro de la presupuestación para las obras públicas, dejó de considerarse como relevante para los costos la operación de los bienes inmuebles, dejándose únicamente los relativos a la conservación y mantenimiento (Art. 17).
 - Se sustituyó la denominación de “subasta” por la de “licitación pública”, para los concursos de obras públicas. Asimismo, se agregaron a la Ley los objetivos de las contrataciones públicas previstos en el artículo 134 Constitucional (Art. 30).
 - Las convocatorias no se publicarían en el Diario Oficial, sino que sería en uno de los diarios de mayor circulación en el país, y simultáneamente, en uno de cobertura local. Se adicionó el que proporcionara información sobre los anticipos, y de la especialidad que conforme al Padrón de Contratistas, se requería para participar (Art. 31).
 - Para contratar mediante excepción, las dependencias y entidades debían emitir un dictamen cuya fundamentación y motivación encuadrara en alguno de los siguientes supuestos (Arts. 33 y 56):
 - I. Condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles.

- II. Desastres, fenómenos naturales, caso fortuito o fuerza mayor, peligrara o se alterara el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país.
 - III. Se hubiera rescindido el contrato.
 - IV. Se requiriera de tecnología avanzada.
 - V. No fuere posible precisar el alcance los trabajos, un catálogo de conceptos o cantidades, especificaciones correspondientes o programa de ejecución de los trabajos, siempre que se tratara de obras de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición.
 - VI. Cuando se requiriera, para la mano de obra, de habitantes o agrupaciones de la localidad donde se ejecutaran los trabajos.
- Las garantías que debieran constituirse conforme a la Ley, se harían en favor de (Art. 35):
 - La Tesorería de la Federación, tratándose de: las unidades de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y las Procuradurías de Justicia, tanto la Federal como del Distrito Federal.
 - La Tesorería del Distrito Federal, tratándose del propio Departamento.
 - Las entidades, tratándose de los organismos descentralizados federales.
 - Las tesorerías de los Estados y Municipios, según fuere el caso.
 - Para adjudicar a un licitante, su propuesta debía cubrir lo siguiente (Art. 36):
 - Reunir las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante.
 - Garantizar satisfactoriamente el cumplimiento del contrato.
 - Contar con la experiencia requerida para la ejecución de los trabajos.

- Si hubiera dos o más propuestas que se declararan solventes, se adjudicaría la de monto menor (Art. 36).
- Podía resolverse aumentar o reducir los costos de los trabajos aún no ejecutados, hasta por un cinco por ciento o más del costo total, siempre que ocurrieran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, y cuando no mediara dolo, culpa, negligencia o ineptitud de alguna de las partes contratantes (Art. 46).
- Se suprimió la limitación de modificar los contratos por una vez, por lo que de ser el caso, podían hacerse indefinidamente, siempre que no rebasaran del 25% en cuanto a monto o plazo original, ni implicaran variaciones sustanciales al proyecto original. En caso contrario, debía celebrarse convenio adicional por una sola vez, mismo que debía ser autorizado por el titular de la dependencia o entidad (Art. 41).

De esta forma, se actualizó y adecuó el texto de la Ley conforme a las reformas constitucionales y estructurales del año anterior.

5. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicación: 30 de diciembre de 1983.

Un año después de haberse emitido reformas a la LOAPF, mismas que ya fueron analizadas con antelación, es necesario señalar que en 1983 se dio una reforma, si bien pequeña, significativa en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes muebles, y almacenes. Básicamente, se otorgaron facultades a la SECOFI (muchas de las cuales ya había perdido en la reforma del año anterior), y que consistían en lo siguiente (Art. 34, frac. XXVI):

- El registro de los precios, tanto de las mercancías, como los relativos a los arrendamientos, y la contratación de servicios.
- Autorizar las compras de bienes de procedencia extranjera.

- Autorizar, en conjunto con la SPP, las bases para concursos de adquisiciones de carácter internacional.

6. Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas.

Publicación: 30 de enero de 1984.

Para el 30 de enero de 1984, la SPP publicó en el Diario Oficial un Acuerdo por el que se complementaban las disposiciones previstas en la Ley de Obras Públicas, misma que había sido reformada un mes antes.

Lo anterior, en atención a que las convocantes se habituaron a adjudicar directamente los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sin la celebración de concursos de licitación pública, fuere con empresas, asociaciones y sociedades civiles, sindicatos e instituciones públicas.

De ahí que se emitiera dicho acuerdo, en cuyos diez artículos se establecieron las siguientes indicaciones:

- Todas las contrataciones en la materia debían sujetarse estrictamente a las disposiciones de la Ley, su Reglamento, el Acuerdo, así como otras disposiciones administrativas emitidas por la SPP.
- Las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas sólo podían realizarse por administración directa o contrato. En todo caso, en los programas de cada dependencia y entidad debían señalarse cuáles serían por uno u otro procedimiento, y siempre en función de las prioridades y estrategias del PND y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.
- En las obras por administración directa, de ninguna manera podían participar terceros. Asimismo, de hacerse de ese modo, la dependencia o entidad la ejecutaría únicamente si contaba con la capacidad técnica y los elementos necesarios para la realización de los trabajos.

- Los contratos para la realización de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se adjudicarían a través de licitaciones públicas, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley.
- Los derechos y obligaciones derivados de contratos en ningún caso podían cederse a otros, por lo que no podían subcontratarse las obras, salvo los supuestos previstos expresamente por la Ley.
- Sólo podía contratarse con particulares que contaran con registro vigente en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas. Asimismo, en ningún caso podían presentar propuesta ni celebrar contrato aquellas personas que se encontraran impedidas para hacerlo, de acuerdo a los supuestos previstos en la Ley.
- Serían aplicables tanto la Ley como el Acuerdo, tratándose de aquellas obras y servicios realizadas por las Entidades Federativas, cuando se efectuaran con cargo total o parcial a fondos federales.
- La SECOGEF se encontraba facultada para vigilar el exacto cumplimiento del Acuerdo y de las disposiciones en la materia, y en caso de inobservancia por los funcionarios responsables de las contrataciones, serían sujetos a los procedimientos previstos en la LFRSP.

7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Publicación: 8 de febrero de 1985.

Esta nueva Ley abrogó a la de 1979, y si bien fue una adecuación de la misma, tuvo algunas mejoras y puntos interesantes a analizar:

- La nueva Ley dejó de regular la parte de los almacenes, limitándose a establecer que las dependencias y entidades mantuvieran en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación, los bienes que adquirieron (Art. 18).

- Sobre el gasto público derivado de las adquisiciones, debía observarse lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como los Presupuestos de Egresos, tanto de la Federación, como del Distrito Federal (Art. 3º).
- Serían competentes, para efectos de interpretación legal, la SPP, la SECOFI y la SECOGEF (Art. 5º).
- Se encontraban sujetos a la aplicación de la Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a fondos federales, de conformidad con los convenios celebrados entre Entidades Federativas y Federación, mediando la participación de los Municipios (Art. 7º).
- Dentro de la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, se incluyó lo relativo a las estrategias y políticas previstas por las Entidades Federativas y los Municipios en sus respectivos Planes y Programas, a fin de promover el desarrollo común (Art. 12, frac. IV).
- Reguló la creación de Comités de Adquisiciones y Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, que si bien se previeron en las normas generales expedidas con base en la anterior Ley, no tenían carácter legal (Arts. 15 y 16).
- Se retomó la figura de las compras consolidadas que preveía la Ley de 1972, para lo cual la SECOFI, oyendo la opinión de la SPP, sería la encargada de determinar los bienes y servicios de uso generalizados que pudieren adquirirse por esa vía (Art. 19).
- En lo relativo al Padrón de Proveedores, se estableció que el registro tendría una vigencia indefinida. Asimismo, dicho registro bastaría para la participación en cualquier procedimiento de contratación, por lo que las dependencias y entidades no podían exigir como requisito el que los interesados estuvieran inscritos en otro Padrón (Art. 20).
- Se exceptuaba de inscripción en el Padrón de Proveedores, a los siguientes (Arts. 22, 37 frac. III, y 39 fracs. I y II):
 - a) Quienes proveyeran perecederos, productos alimenticios o bienes usados.

- b) Campesinos, comuneros o grupos urbanos marginados.
 - c) Quienes proveyeran bienes o servicios en situaciones emergentes.
 - d) Cuando se tratara de adjudicaciones directas en razón del monto, siempre que los proveedores tuvieran capacidad de respuesta inmediata.
- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarían por licitaciones públicas, mediante convocatoria que debía publicarse, cuando menos, en dos de los periódicos nacionales de mayor circulación, y simultáneamente en uno de la entidad federativa o región donde se llevara a cabo el concurso (Arts. 26 y 27).
 - Las convocatorias debían contener como mínimo (Art. 27):
 - a. Nombre, denominación o razón social de la convocante.
 - b. Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios objeto de la licitación.
 - c. Lugares, fechas y horarios para la obtención de las bases y las especificaciones, así como el costo de las mismas.
 - d. Fecha, hora y lugar del acto de apertura de ofertas.
 - Si la dependencia o entidad consideraba que había proveedores potenciales fuera del territorio nacional, podía enviar copia del concurso a sus respectivas representaciones diplomáticas (Art. 27).
 - A diferencia de otras Leyes (entre ellas, la vigente), en ésta se estableció que en el mismo acto de apertura de ofertas se emitiera el fallo del concurso, por lo que la convocante informaría en el acto las propuestas que se desecharon y la adjudicada. Si no fuere posible hacer el fallo en dicho evento, contaría con un plazo máximo de 30 días hábiles para su emisión (Arts. 29 y 34).
 - La SECOFI debía autorizar la adquisición de bienes de procedencia extranjera, salvo tratándose de bienes que no se produjeran en el país o que la producción nacional fuere insuficiente (Art. 31).

- Al incluir como convocantes a los Municipios, implicó que aquellas garantías que debieran constituirse conforme a la Ley, pudieran hacerse en favor de las Tesorerías Municipales (Art. 33, frac. IV).
- El Presidente de la República contaba con la facultad de autorizar los pedidos y contratos, así como el gasto respectivo, de aquellas adquisiciones, arrendamientos y servicios con fines militares, de la Armada, o sean necesarios para la salvaguarda Nacional (Art. 36).
- Dentro de las causales para la contratación mediante excepción, se añadieron las siguientes (Art. 37, fracs. I, IV y VII):
 - a) Tratándose de adquisición de percederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados.
 - b) Cuando derivado de la investigación de mercado, se demostrara que no existían por lo menos tres proveedores idóneos.
 - c) Cuando la adquisición se realizare mediante operaciones no comunes de comercio.
- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad y por razones fundadas, podían modificar los pedidos y contratos, dentro de los 12 meses posteriores a su firma, siempre que el monto total modificado no rebasara el 30% de los conceptos y volúmenes originales (Art. 41).
- Si bien la propia Ley estableció que no sería procedente recurso alguno contra el fallo, se otorgó el derecho de promover la inconformidad (que sería antecedente de la actual instancia), de acuerdo a lo siguiente (Art. 46):
 - a. Podía impugnarse tanto el fallo, como cualquier acto derivado del procedimiento de contratación.
 - b. Se promovía por escrito, dentro de los 10 días naturales siguientes al fallo, o en su caso, al día siguiente en que se haya emitido el acto a impugnarse.

c. Podía promoverse ante la propia convocante o ante la SECOGEF.

Si bien no producía efectos para quien la promoviera, sí podía ser considerada para la iniciación de investigaciones.

- Tanto las propias convocantes como la SECOGEF, de oficio o en atención a las inconformidades que se hubieren promovido, podían realizar las investigaciones correspondientes, mismas que debían observar lo siguiente (Arts. 53, 54 y 55):
 - a. Debían resolverse en un plazo no mayor de 45 días naturales siguientes de haberse iniciado.
 - b. Durante su trámite, podían suspenderse las obligaciones derivadas de los contratos impugnados, siempre que se apreciara la posible contravención a las disposiciones legales, y que con su concesión no se causara perjuicio al orden público e interés social.
 - c. Si fuere fundada, se emitirían directrices a fin de que las convocantes procedieran a rescindir el contrato y adjudicar a otro proveedor, sin perjuicio de las posibles sanciones que pudieren originarse en términos de la LFRSP.
- Las autoridades que estaban facultadas para imponer sanciones por contravenciones a la Ley eran (Arts. 58, 59 y 60):
 - a) La SPP, por cualquiera infracción, con excepción de las relativas a bienes de procedencia extranjera y política de precios, pudiendo imponer multas de 10 a 1000 días SMGVDF.
 - b) La SECOFI, por infracciones relativas a bienes de procedencia extranjera y política de precios, con multa similar a la anterior.
 - c) La SECOGEF, en términos de la LFRSP.
- En contra de las resoluciones de la SPP, la SECOFI o la SECOGEF, podía interponerse Recurso de Revocación (Art. 66).

8. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Publicación: 13 de febrero de 1985.

Con motivo de las reformas a la Ley poco más de un año antes, se optó por la emisión de un Reglamento que estuviera conforme a las disposiciones actuales:

- Sobre los trabajos relativos a la mejora y utilización de recursos agropecuarios, y explotación y desarrollo de los recursos naturales, se consideraron obras públicas (Art. 4º):
 - I. Desmontes, subsuelos, nivelación de tierras, desazolve y deshierbe de canales y presas, lavado de tierras;
 - II. Instalaciones para la cría y desarrollo pecuario;
 - III. Obras para la conservación del suelo, agua y aire;
 - IV. Instalación de islas artificiales y plataformas localizadas en zonas lacustres, plataforma continental o zócalos submarinos de las islas, utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;
 - V. Instalaciones para recuperación, conducción, producción, procesamiento o almacenamiento, necesarias para la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo, y
 - VI. Los demás de infraestructura agropecuaria o para la explotación de los recursos naturales que señalen las leyes de la materia.
- Respecto al Padrón de Contratistas, en el mes de agosto de cada año la SPP publicaría en el DOF la relación de personas físicas y morales registradas en el mismo, e informaría bimestralmente a las convocantes sobre las inscripciones, suspensiones y cancelaciones posteriores a dicha publicación (Art. 18).

- Se establecieron procedimientos, porcentajes y formas para la constitución y presentación de las garantías de seriedad en las proposiciones, de cumplimiento de contratos y de anticipos (Arts. 24, 25 y 26).
- Se estableció un procedimiento detallado sobre cómo las convocantes pagarían los anticipos (Art. 27).
- De entre los requisitos que debían cumplir los interesados para participar en una licitación pública, se establecieron los siguientes (Art. 28):
 - I. Capital contable mínimo.
 - II. Registro en el Padrón de Contratistas.
 - III. Testimonio del acta constitutiva y sus modificaciones.
 - IV. Registro en la Cámara de la Industria correspondiente.
 - V. Relación de contratos de obras celebrados con el Gobierno y particulares, así como su importe contratado y ejercido.
 - VI. Capacidad técnica.
 - VII. Declaración escrita bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos establecidos en el artículo 37 de la Ley.
- La información y documentación mínima que las convocantes debían proporcionar a los interesados, sería la siguiente (Art. 30):
 - I. Origen de los fondos, y tratándose de contratos que rebasen un ejercicio presupuestal, el importe estimado para el primero.
 - II. Importe de la garantía de seriedad y porcentaje de los anticipos.
 - III. Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de los trabajos.

IV. Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación.

V. Documentación técnica:

a. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.

b. Normas de calidad de los materiales.

c. Especificaciones de construcción aplicables.

d. Catálogo de conceptos.

VI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que proporcionaría la convocante.

VII. Modelo de contrato.

- De acuerdo a las características de la obra a ejecutar, las proposiciones contendrían cuando menos (Art. 31):

I. Garantía de seriedad y carta compromiso de la proposición.

II. Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos.

III. Catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestos e importes parciales y totales.

IV. Datos básicos de costos de materiales, mano de obra y horarios de maquinaria de construcción.

V. Análisis de precios unitarios.

VI. Costos indirectos.

VII. Programa de ejecución de los trabajos.

VIII. Relación de maquinaria y equipo de construcción, indicando si eran propios y su ubicación física.

IX. Programa de utilización de maquinaria y equipo de construcción.

- Se establecieron dos formas de condiciones de pago de los contratos, a saber (Art. 42):
 - a) Precio unitario, que se definió como el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto de trabajo terminado; ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad (frac. I).
 - b) Precio alzado, que era el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista por la obra terminada ejecutada conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad (frac. II).
- Se estableció un procedimiento específico para el pago de estimaciones por conceptos de trabajo terminados (Art. 45).
- Se definieron con mayor claridad las funciones de la residencia, misma que se denominó “de supervisión”, y que consistían en lo siguiente (Art. 47):
 - I. Llevar la bitácora de obra.
 - II. Verificar que los trabajos se realizaren conforme al contrato o acuerdo entre dependencias, así como a las órdenes de la convocante.
 - III. Revisar las estimaciones de trabajos ejecutados, conjuntamente con la superintendencia de construcción, así como firmarlas para su trámite de pago.
 - IV. Mantener los planos debidamente actualizados.
 - V. Constatar la terminación de los trabajos.

VI. Rendir un informe general sobre la forma y términos en que se ejecutaron los trabajos.

Dichas disposiciones serían la base de las que actualmente rigen en la LOPSRM y su Reglamento.

9. Reformas y adiciones a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y de Obras Públicas.

Publicación: 7 de enero de 1988.

En esta reforma no hubo cambios sustanciales en las contrataciones. No obstante, se adecuaron ciertos aspectos, principalmente a la Ley de Obras Públicas:

- Se suprimió, como causal para la contratación mediante excepción, la relativa a las condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles, quedando únicamente las restantes (Art. 56).
- Se otorgó el derecho a inconformarse a aquellos licitantes y contratistas que participaren en un procedimiento de licitación pública, fuere ante la propia convocante o la SECOGEF, contra el fallo o cualquier acto relativo a una fase o etapa del concurso. Para ello, debía presentarse por escrito dentro del plazo de 10 días naturales siguientes al acto a impugnarse (Art. 58 Bis).
- Se agregó el procedimiento de la investigación de oficio, realizada por las convocantes o la SECOGEF, por posibles irregularidades en las licitaciones públicas (Art. 65 Bis).

Como se ve, trató de asemejarse a lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, principalmente en lo relativo a las inconformidades y las investigaciones de oficio.

10. Reformas y adiciones al Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Publicación: 9 de enero de 1990.

En esta reforma se dieron importantes modificaciones y adiciones que, si bien se mantuvieron en el nivel de Reglamento, serían una de las bases para las disposiciones actuales previstas en la LOPSRM y Reglamento actuales:

- Se estableció como obligación para los organismos descentralizados, conforme a su legislación específica, una serie de reglas denominadas *POBALINES*, similares a las que actualmente rigen a cada dependencia y entidad federal.

Su contenido era el siguiente (Art. 2º):

- I. Procedimientos relativos a la planeación, programación y presupuestación de obras, estableciendo criterios sobre racionalización de recursos.
 - II. Directrices a establecerse y seguirse por los Directores Generales.
 - III. Forma, términos, porcentajes, vigencia y cancelación de garantías.
 - IV. Circunstancias y procedimiento para diferir los fallos.
 - V. Procedimientos para la aplicación de penas convencionales.
 - VI. Procedimientos para fundamentar y elaborar los dictámenes de adjudicación de contratos en caso de excepciones a la licitación pública.
 - VII. Directrices sobre el control de las obras.
- La SPP estaba facultada para expedir disposiciones administrativas sobre las siguientes materias (Art. 3º):
 - I. Planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación y finiquito de obras públicas.
 - II. Criterios sobre licitaciones, evaluación de proposiciones, ejecución, recepción y finiquito de obras.
 - III. Análisis, cálculo e integración de precios unitarios.
 - IV. Ajuste de costos.

V. Modificación de contratos.

VI. Suspensión de obras y rescisión de contratos.

- Se estableció que las convocantes, al determinar el programa de realización de cada obra, debían prever los periodos o plazos necesarios para la elaboración de estudios y proyectos específicos, así como los necesarios para convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos (Art. 9º).
- En todas las obras y servicios debían preverse los impactos económicos, sociales y ecológicos que se originarían por su ejecución. Asimismo, si se realizaban cerca o dentro de un centro de población, debían ser acordes a la programación de desarrollo urbano local. Este punto fue el antecedente del concepto de interés social en las obras públicas, mismo que sería analizado posteriormente para la suspensión de las mismas (Art. 12, segundo párrafo).
- Se estableció un procedimiento más detallado para la invitación restringida a cuando menos tres personas, previendo la obligación de contar con el mínimo de tres proposiciones susceptibles de evaluación, o de lo contrario, se declararía desierto el concurso (Art. 29).
- Se estableció un procedimiento para la evaluación de proposiciones, desde los aspectos preparatorios para el análisis comparativo (constatar la información en el acto de apertura, comprobar la inscripción en el Padrón de Contratistas, verificar aspectos técnicos y económicos), hasta aquellos relativos a la emisión del fallo (elaboración de un dictamen y el sustento para la selección del criterio de evaluación), regulando en mayor medida dicho acto (Art. 34).
- Los contratos debían contener, cuando menos (Art. 40).

I. Autorización de la inversión para cubrir el compromiso contractual.

II. Porcentajes, número y fechas de exhibición y amortización de los anticipos.

- III. Forma y términos para garantizar la correcta inversión de los anticipos, el cumplimiento del contrato y sus convenios.
 - IV. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones.
 - V. Montos de las penas convencionales.
 - VI. Procedimiento de ajuste de costos.
- Se detallaron los procedimientos para la suspensión de las obras y la rescisión de los contratos (Art. 52).
 - Se facultó a las convocantes, por sí mismas o a petición de la SPP o la SECOGEF, según fuere el caso, suspender o rescindir los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, cuando no hubieren atendido las observaciones que se hicieren sobre incumplimiento a las disposiciones aplicables (Art. 54).
 - Se amplió la definición de servicios relacionados con las obras públicas (Art. 58):
 - I. Todo trabajo que tuviere por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública.
 - II. Investigaciones, asesorías y consultorías especializadas.
 - III. La supervisión de la ejecución de las obras.
 - IV. Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.
 - V. Planeación, anteproyecto y diseño de ingeniería civil, industrial y electromecánica.
 - VI. Planeación, anteproyecto y diseños arquitectónicos y artísticos.

- VII. Estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, topografía, geología, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito.
- VIII. Estudios económicos y de planeación de pre-inversión, factibilidad técnico-económica, evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones.
- IX. Trabajos de coordinación, supervisión y control de obra e instalaciones, laboratorio de análisis y control de calidad, laboratorio de mecánica de suelos y de resistencia de materiales y radiográficas industriales, preparación de especificaciones de construcción, presupuesto base o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación. Al respecto, se estableció que las personas que hubieren realizado dichos proyectos, no podrían participar en la ejecución de obras.
- X. Trabajos de organización, informática y sistemas.
- XI. Dictámenes, peritajes y avalúos. Al igual que con el anterior, quienes los hubieren realizado no podrían participar en las obras consecuentes.
- XII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

11. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Publicación: 13 de febrero de 1990.

Si bien la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles se expidió en 1985, no sería sino hasta cinco años después que se emitiría su Reglamento, el cual fue una adaptación del relativo a la Ley de Obras Públicas:

- Se facultó a los organismos descentralizados para la emisión de sus POBALINES para las siguientes materias (Art. 3º):
 - I. Planeación, programación, presupuestación y criterios de racionalización de recursos.

- II. Acciones para cada etapa de las licitaciones públicas, así como la evaluación y adjudicación de proposiciones.
 - III. Bases y porcentajes para la constitución de garantías.
 - IV. Procedimientos para las excepciones a la licitación pública.
 - V. Criterios para la obtención y arrendamiento de bienes y servicios de mejor calidad, inspecciones, avances de fabricación, recepción de bienes y sustitución de importaciones.
 - VI. Formatos e instructivos para los procedimientos de contratación.
 - VII. Aspectos sobre la investigación de fuentes de suministro nacionales.
 - VIII. Criterios sobre precios fijos o variables, y sus fórmulas de ajuste.
 - IX. Procedimientos y porcentajes para la determinación de penas convencionales.
 - X. Procedimientos para comercialización de bienes adquiridos.
 - XI. Condiciones de pago a proveedores, firma de pedidos, prórrogas y tolerancia.
- Se impulsó la consolidación de adquisiciones, mediante la creación de Comités Interinstitucionales (Art. 5°).
 - Se dio preferencia a la adquisición de bienes de producción nacional (Art. 6°).
 - Se determinaron las facultades de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Art. 8°):
 - I. Proponer los POBALINES y autorizar los supuestos no previstos en los mismos.
 - II. Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas y sus excepciones.

- III. Analizar trimestralmente los resultados generales de las contrataciones y pedidos.
 - IV. Elaborar y aprobar el Manual de Integración y funcionamiento del Comité.
 - V. Conocer, aplicar, difundir y vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones en la materia.
- Se determinaron también las funciones de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento (Art. 9º):
 - I. Foro permanente de comunicación entre convocantes y proveedores.
 - II. Promover y acordar la simplificación administrativa.
 - III. Fomentar el desarrollo de proveedores nacionales y la sustitución de importaciones.
 - IV. Conocer, aplicar y difundir las disposiciones en la materia.
 - V. Difundir y fomentar los estímulos y financiamientos del Gobierno Federal para la producción.
 - VI. Elaborar y aprobar el Manual de Integración y Funcionamiento de la Comisión.
 - VII. Difundir el programa de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
 - Se clasificaron las licitaciones públicas de acuerdo al origen de los bienes (Art. 15):
 - a) Nacionales, en las que sólo podían participar proveedores establecidos en el país, y que los bienes a adquirir contaran cuando menos con el 50% de contenido nacional.
 - b) Internacionales, pudiendo participar proveedores nacionales y extranjeros, sin exigir un grado de contenido nacional.
 - Se amplió la información que debían contener las bases de licitación (Art. 17):

- I. Datos de la convocante.
 - II. Descripción de los bienes o servicios, e información sobre refacciones, mantenimiento, asistencia técnica y capacitación, especificaciones y dibujos, cantidades, muestras, periodo de garantía y otras opciones de cotización.
 - III. Tiempo y lugar de entrega.
 - IV. Costo de las bases, garantías, poderes a acreditarse, aclaraciones, entrega de ofertas y apertura, comunicación del fallo y firma del pedido o contrato.
 - V. Condiciones de precios, pagos y anticipos.
 - VI. Requisitos para la participación.
 - VII. Criterios para la evaluación y adjudicación.
 - VIII. Causas para declarar desierto el procedimiento.
 - IX. Señalamiento de que el incumplimiento de los requisitos previstos en bases, el acuerdo entre proveedores para elevar los precios, o cualquier otra violación a las disposiciones aplicables, serán causa de descalificación.
 - X. Inconformidades.
 - XI. Penas convencionales.
 - XII. Instrucciones para elaborar y entregar las ofertas.
 - XIII. Indicación que no podrán ser negociadas o modificadas las condiciones de las bases, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.
- Se establecieron, como causas para declarar un concurso desierto, las siguientes (Art. 23):
 - a) Cuando ningún proveedor se hubiere inscrito para participar.

- b) Cuando ninguna de las ofertas presentadas cubrieran los requisitos de bases, o sus precios no fueran aceptables.
- Se estableció un procedimiento más detallado para la realización de una segunda convocatoria, así como la adjudicación directa de un proveedor sin necesidad de competir con otros (Art. 23).
- Se estableció una modalidad de las licitaciones públicas, conformada por dos pasos, para el caso de que las convocantes sólo contaran con las especificaciones técnicas genéricas de los bienes y servicios a adquirir (Art. 25):
 - 1) Conocidas las especificaciones técnicas genéricas, los proveedores presentarían sus ofertas técnicas, a fin de que la convocante determinase si cumplían con los requerimientos.
 - 2) Aquellas proposiciones que obtuvieran fallo técnico favorable, presentarían las ofertas económicas y las garantías de seriedad, a fin de determinar la ganadora.
- Respecto a las inconformidades, si se promovían contra el fallo, debían presentarse directamente ante la SECOGEF; si eran contra actos distintos al fallo, podían presentarse ante la propia convocante, su OIC, o ante la SECOGEF (Art. 39).

12. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicación: 21 de febrero de 1992.

Esta fue de las reformas más importantes que se dieron, no sólo en la materia de contrataciones públicas, sino también en planeación, programación y presupuestación, al desaparecer la SPP y transferirse sus funciones a la SHCP (Art. 31):

- Se encargaría de la proyección y coordinación de la planeación nacional del desarrollo, así como la elaboración del PND correspondiente (frac. I).

- Proyección y cálculo de los egresos de la Administración Pública Federal, tanto centralizada, como descentralizada, buscando que fueran compatibles con la disponibilidad de recursos y las necesidades y políticas del desarrollo nacional (frac. XIV).
- Formulación del programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, presentándolos a consideración del Presidente de la República. Asimismo, le competiría llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación de su ejercicio (fracs. XV y XVII).
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública del Gobierno Federal (frac. XVI).
- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal (frac. XVIII).
- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística, información geográfica e informática (frac. XIX).
- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles del Gobierno Federal (frac. XXI).
- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias y entidades federales (frac. XXII).
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación (frac. XXIII).
- Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que convenga el Ejecutivo Federal en la materia (frac. XXIV).

No obstante, el dictamen de contratos y pedidos de adquisiciones, así como la autorización de compras de bienes de procedencia extranjera, se mantuvo en manos de la SECOFI (Art. 34, frac. XXVI).

Posteriormente, las funciones relativas a la normatividad y control en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas serían transferidas a la actual SFP, aunque se

estima que posteriormente se transfieran a la SHCP, una vez esa dependencia desaparezca derivado de las actuales reformas en materia de combate a la corrupción.

13. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Publicación: 30 de diciembre de 1993.

Para finales del sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, se buscó la consolidación de la simplificación administrativa y normativa que años atrás había iniciado, derivada de la reducción en la estructura gubernamental.

Entre las estructuras que se redujeron, fueron las relativas a la normatividad en materia de contrataciones públicas, por lo que se planteó la conjunción de las materias de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas en una sola norma. El resultado fue la expedición de la LAOP, misma que se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1993, para iniciar sus efectos el 1º de enero del año siguiente.

No sólo se trató de una norma general para ambas materias, sino que se buscó la congruencia con los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, principalmente el de América del Norte con los Estados Unidos de América y Canadá. Por ello, encontraremos una regulación más precisa en cuanto a la adquisición de bienes y tecnología extranjera, así como la participación de otros países en la construcción de grandes obras públicas en el territorio nacional.

A continuación, expondré los puntos novedosos y trascendentes de la Ley. Para una mejor comprensión, haré una comparativa entre ambas materias en los temas que lo ameriten.

- La emisión de los POBALINES en ambas materias ya no sería sólo responsabilidad de los organismos descentralizados, sino también de las dependencias federales (Art. 1º, segundo párrafo).
- Se excluyó la aplicación de la Ley para aquellos contratos que se celebraran entre dependencias y entidades, o entre entidades (Art. 1º, cuarto párrafo).
- Por primera vez en una Ley, se definieron los conceptos de *proveedor* y *contratista*, siendo el primero la persona que celebrara contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios,

mientras que el segundo quien celebrara contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (Art. 2º, fracs. VII y VIII).

- En los alcances de cada materia, se establecieron los siguientes objetos de contratación:

OBJETO DE CONTRATACIÓN	
Adquisiciones (Art. 3º)	Obras Públicas (Art. 4º)
<p>I. Adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, necesarios para la realización de obras públicas por administración directa, o que suministren las dependencias y entidades según lo pactado en un contrato de obra.</p> <p>II. Adquisiciones de bienes muebles, que incluyan la instalación, por el proveedor, en inmuebles de las convocantes, cuando su precio sea superior al de su instalación.</p> <p>III. Contratación de servicios relacionados con bienes muebles incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al inmueble.</p> <p>IV. Reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles; servicios de limpieza y vigilancia; y estudios técnicos vinculados con la adquisición o uso de bienes muebles.</p> <p>V. Arrendamiento financiero de bienes muebles.</p> <p>VI. Servicios de cualquier naturaleza que implique una obligación de pago para las convocantes, cuando no se encuentren regulados en forma específica por otras normas.</p>	<p>I. Construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de inmuebles.</p> <p>II. Servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos cuyo objeto sea concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos de un proyecto de obra, así como los relativos a investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; dirección o supervisión de la ejecución de obras; estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de recursos petroleros del subsuelo.</p> <p>III. Proyectos integrales.</p> <p>IV. Trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y similares, cuyo objeto sea la explotación y desarrollo de recursos naturales del suelo y subsuelo.</p> <p>V. Instalación de islas artificiales y plataformas.</p> <p>VI. Trabajos de infraestructura agropecuaria.</p> <p>VII. Todos aquellos de naturaleza análoga.</p>

- En cuanto a controversias en los contratos, estas serían resueltas por los tribunales federales, salvo dos excepciones (Art. 15):

- a) Cuando se refieran a empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos.
- b) Cuando se refieran a organismos descentralizados, siempre que su propia normatividad no previera expresamente la materia.

Por otra parte, sólo podía incluirse cláusula arbitral en los contratos que expresamente determinara la SHCP, previa opinión de la SECOGEF y la SECOFI.

- Se estableció que los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras Públicas, debían ponerse a disposición de los interesados, a más tardar el 31 de marzo de cada año. No obstante, el documento era meramente informativo, por lo que no generaba obligación alguna para la convocante de contratar, pudiendo ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad (Art. 23).
- Se determinaron, para ambas materias, los siguientes procedimientos de contratación (Art. 28):
 - I. Licitación Pública.
 - II. Invitación restringida:
 - a) Invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas.
 - b) Adjudicación Directa.
- Las licitaciones públicas se clasificaron de la siguiente manera:

LICITACIÓN PÚBLICA	
Adquisiciones (Art. 31, apartado A)	Obras Públicas (Art. 31, apartado B)
I. Nacionales: <ul style="list-style-type: none"> • Sólo podían participar mexicanos. • Los bienes a adquirir debían contener, cuanto menos, un 50% de producción nacional. 	I. Nacionales: <ul style="list-style-type: none"> • Sólo podían participar mexicanos. II. Internacionales: <ul style="list-style-type: none"> • Podían participar mexicanos o

<p>II. Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podían participar mexicanos o extranjeros. • Los bienes podían ser de producción nacional o extranjera. 	<p>extranjeros.</p>
<p>En ambos casos:</p>	
<p>Sólo podían celebrarse Licitaciones Internacionales en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Cuando resultara obligatorio conforme a lo establecido en un Tratado. b) Cuando derivado de la investigación de mercado, no se encontrara oferta en cantidad o calidad de proveedores, o no se encontrara contratistas nacionales con la capacidad suficiente para la ejecución de la obra. c) Cuando fuere conveniente en términos de precio. d) Cuando sea obligatorio, tratándose de financiamiento con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval. 	

- Las convocatorias a licitación debían publicarse simultáneamente en el DOF, en un periódico de circulación nacional, y en uno de la Entidad Federativa donde se ejecutaría el contrato, debiendo contener (Art. 32):

<p>CONTENIDO DE LAS CONVOCATORIAS A LA LICITACIÓN PÚBLICA</p>	
<p>En ambos casos:</p>	
<ol style="list-style-type: none"> I. Nombre, denominación o razón social de la convocante. II. Lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones, y en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Si tenían costo, el pago sería requisito para participar. III. Fecha, hora y lugar de la acto de presentación y apertura de proposiciones. IV. Indicación sobre si sería nacional o internacional, si se hizo bajo la cobertura de tratados, y los idiomas en que debían presentarse las proposiciones. 	
<p>Adquisiciones (Art. 32, apartado A)</p>	<p>Obras Públicas (Art. 32, apartado B)</p>
<ol style="list-style-type: none"> I. Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios, así como la correspondiente, a por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto. II. Lugar y plazo de entrega, y condiciones de pago. III. Si es arrendamiento, indicación de si éste era con opción a compra. 	<ol style="list-style-type: none"> I. Descripción general de la obra y lugar donde se ejecutará, así como la indicación de aquellas partes que pudieren subcontratarse. II. Fechas estimadas de inicio y terminación de los trabajos. III. Experiencia o capacidad técnica y financiera requerida, así como demás requisitos generales que debían cumplir los interesados. IV. Porcentajes a otorgar por concepto de anticipos.

	V. Criterios generales de adjudicación.
--	---

- Las bases de licitación podían entregarse, a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria, y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones. Debían contener cuando menos (Art. 33):

CONTENIDO DE LAS BASES DE LICITACIÓN	
En ambos casos:	
I. Nombre, denominación o razón social de la convocante. II. Poderes que debían acreditarse; fecha, lugar y hora de la junta de aclaraciones, de la presentación y apertura de proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato. III. Señalamiento que sería causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de bases. IV. Idioma o idiomas en que podían presentarse las proposiciones. V. Indicación de que ninguna de las condiciones de bases, ni de las proposiciones presentadas, podrían ser negociadas. VI. Criterios claros para la adjudicación de los contratos, e indicación de que en ningún caso podrían utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.	
Adquisiciones (Art. 33, apartado A)	Obras Públicas (Art. 33, apartado B)
I. Descripción completa de los bienes y servicios; información sobre mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que debían cotizarse; especificaciones y normas aplicables; dibujos; cantidades; muestras; pruebas a realizarse y su método; periodo de garantía; y otras opciones de cotización. II. Plazo, lugar y condiciones de entrega. III. Requisitos a cumplir por los interesados. IV. Condiciones de precio y pago. V. Indicación sobre anticipos. VI. Indicación si los bienes y servicios serían adjudicados a un solo proveedor, o mediante abastecimiento simultáneo, indicando el número de fuentes requeridas y porcentajes de asignación. VII. Información sobre contratos abiertos, si era el caso. VIII. Señalamiento de que sería causa de	I. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería; normas de calidad de materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos; cantidades y unidades de trabajo; relación de conceptos de trabajo. II. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que proporcionaría la convocante, en su caso. III. Origen de los recursos. Tratándose de obras de más de un ejercicio presupuestal, el importe del primer ejercicio. IV. Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos. V. Forma y términos de pago. VI. Datos sobre la garantía de seriedad; porcentajes, forma y términos de los anticipos; y procedimiento de ajuste de costos. VII. Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de los trabajos.

<p>descalificación el que los proveedores acordaran elevar los precios.</p> <p>IX. Penas convencionales.</p> <p>X. Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y las garantías.</p> <p>XI. Tratándose de licitaciones internacionales en las que se haya indicado que los pagos se harían en moneda extranjera, indicar si los proveedores podían presentar la parte del contenido importado en la moneda extranjera, pero el pago se efectuaría en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes.</p>	<p>VIII. Información sobre las partes que podrán subcontratarse.</p> <p>IX. Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara correspondiente.</p> <p>X. Fecha de inicio y fecha estimada de terminación de los trabajos.</p> <p>XI. Modelo de contrato.</p> <p>XII. Condiciones de precio. Tratándose de contratos a precio alzado, condiciones de pago.</p>
---	---

- Respecto a la garantía de cumplimiento, las convocantes podían determinar exceptuar de su presentación al proveedor o contratista, si la contratación se hacía a través de un procedimiento de invitación restringida (Arts. 38, tercer párrafo, y 81).
- Para el caso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se previó la celebración de contratos abiertos, bajo las siguientes condiciones (Art. 48):
 - I. Para el caso de adquisiciones y arrendamientos, debía establecerse la cantidad mínima y máxima de bienes, o bien, el presupuesto mínimo y máximo a erogarse.

Tratándose de servicios, el plazo mínimo y máximo para la prestación, o bien, el presupuesto mínimo y máximo a erogarse.
 - II. Descripción completa de los bienes o servicios relacionados con sus respectivos precios unitarios.
 - III. En la solicitud y entrega de los bienes, debía hacerse referencia al contrato.
 - IV. Su vigencia no podía exceder del ejercicio fiscal en que se celebrara el contrato, salvo que se autorizara la afectación de recursos de años posteriores, conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. No obstante, no debía exceder de tres ejercicios fiscales.

V. Como máximo, cada 30 días naturales se haría el pago de los bienes entregados o los servicios prestados en tal periodo.

- Respecto a las modificaciones a los contratos, se dispuso lo siguiente:

MODIFICACIÓN A LOS CONTRATOS	
Adquisiciones (Art. 53)	Obras Públicas (Art. 70)
<ul style="list-style-type: none"> • Podía acordarse el incremento en la cantidad de los bienes solicitados, o su vigencia tratándose de arrendamientos y servicios. • Debían hacerse dentro de los 6 meses posteriores a la firma. • No podían exceder el 15% de los conceptos y volúmenes originales. • No podían modificarse aspectos relativos a: <ol style="list-style-type: none"> a) Precios. b) Anticipos. c) Pagos progresivos. d) Especificaciones. e) O cualquier cambio que implicara otorgar condiciones más ventajosas al proveedor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podían modificarse tanto por monto como por plazo. • No debían rebasar el 25% de lo originalmente pactado. De superar dicho porcentaje, debía celebrarse convenio adicional, bajo autorización y responsabilidad del titular u oficial mayor de la convocante, y en todo caso, informará a la SHCP y la SECOGEF. • Se exceptuó del límite anterior a los trabajos de conservación, mantenimiento o restauración de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, o zonas de monumentos, cuando no pudiese determinarse: <ol style="list-style-type: none"> a) Catálogo de conceptos. b) Cantidades de trabajo. c) Especificaciones. d) Programa de ejecución.

- Las convocantes podían celebrar contratos por excepción a la licitación pública, en los siguientes casos (Art. 81):

EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA	
En ambos casos:	
<ol style="list-style-type: none"> I. Sólo pueda contratarse con determinada persona, tratándose de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos. II. Peligrara o se alterara: el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente, como consecuencia de fenómenos naturales, casos fortuitos o fuerza mayor, o por circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes. III. Se hubiere rescindido el contrato original por causas imputables al proveedor o contratista. IV. Se realizaren dos licitaciones públicas sin que se hubieren presentado propuestas solventes. 	
Adquisiciones (Art. 81, apartado A)	Obras Públicas (Art. 81, apartado B)
I. Por razones justificadas para la	I. Trabajos de conservación, mantenimiento,

<p>adquisición y arrendamiento de bienes de marcas determinadas.</p> <p>II. Adquisición de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, y bienes usados.</p> <p>III. Servicios de consultoría cuya difusión pueda afectar el interés público o comprometer información confidencial del Gobierno Federal.</p> <p>IV. Se contrate con campesinos o grupos urbanos marginados.</p> <p>V. Adquisición de bienes para su comercialización o sometimiento a procesos productivos por las propias convocantes.</p> <p>VI. Servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no pueda precisarse su alcance, catálogo de conceptos, cantidades de trabajo o especificaciones.</p> <p>VII. Adquisiciones de bienes provenientes de personas que no sean proveedores habituales, y se encuentren en estado de liquidación, disolución o bajo intervención judicial.</p> <p>VIII. Servicios profesionales prestados por personas físicas.</p>	<p>restauración, reparación y demolición de inmuebles en los que no pueda precisarse su alcance, catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, especificaciones o programa de ejecución.</p> <p>II. Trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada.</p> <p>III. Se trate de obra que, de realizarse bajo licitación, pudieren afectar la seguridad nacional o comprometan información confidencial del Gobierno Federal.</p>
---	--

- Se mantuvo el procedimiento de inconformidad contra actos que contravinieran las disposiciones en la materia. Los interesados debían observar lo siguiente (Arts. 95 y 98):
 - Debía promoverse dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél en que ocurriera el acto, o cuando tuviere conocimiento del mismo.
 - Podía acompañarse la manifestación de que previamente habían hecho sabedores al Órgano Interno de Control de la convocante, sobre las irregularidades del procedimiento de adjudicación, si fuere el caso.
 - Debía manifestar bajo protesta de decir verdad, la constancia de los hechos relativos al acto, y acompañar la documentación que sustentara su petición.

- Asimismo, la SECOFEF podía investigar, de oficio o en atención a las inconformidades promovidas, sobre dichas irregularidades (Art. 96):
 - Contaba con 45 días naturales, contados a partir de su inicio, para resolver lo conducente.
 - Solicitaría a las convocantes la información correspondiente, misma que debía ser remitida dentro de los 8 días naturales siguientes a la solicitud.
 - Podía suspender el procedimiento de adjudicación, siempre que:
 - I. Se advirtiera la existencia de actos contrarios a la normatividad.
 - II. Con la suspensión no se causara perjuicio al interés público ni se contravinieran disposiciones de orden público, o que de continuar con el procedimiento, pudieren ocasionarse daños o perjuicios a la convocante.

- La resolución que emitiera la SECOGEF podía darse en cualquiera de los siguientes sentidos (Arts. 97 y 98):
 - I. Se desechara la inconformidad, por la falta de alguna de las manifestaciones bajo protesta de decir verdad.
 - II. Se decretara la nulidad del procedimiento a partir de los actos irregulares, dictando las medidas necesarias para su reposición.
 - III. Se decretara la nulidad total del procedimiento.
 - IV. Se declarara improcedente la inconformidad.

- Contra las resoluciones dictadas por la SHCP o la SECOGEF, podía promoverse recurso de revocación, dentro de los 10 días naturales siguientes a la notificación de la misma (Art. 99).

Cabe señalar que no se emitió Reglamento alguno sobre la Ley. En cambio, se publicaron diversos criterios, lineamientos y normas para regular las etapas de los procedimientos de contratación, la evaluación de proposiciones, así como las modalidades de licitaciones públicas internacionales. Destacan los siguientes:

- 1) Oficio-Circular mediante el cual se dan a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las normas que deberán observar en los actos de presentación y apertura de proposiciones, y en la evaluación de las mismas, en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en materia de obra pública, mediante Licitación Pública o por Invitación a cuando menos tres contratistas, publicado el 19 de enero de 1994.
- 2) Oficio-Circular No. 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las Licitaciones Públicas, en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado el 8 de abril de 1994.
- 3) Oficio-Circular mediante el cual se comunica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las modificaciones y adiciones hechas a la publicación del 19 de enero de 1994, o Normas complementarias para la integración del precio unitario en materia de obras públicas, publicado el 13 de junio de 1994.
- 4) Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas (MIPYMES); para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional, publicado el 24 de noviembre de 1994, así como sus reformas y adiciones del 8 de diciembre de 1995.
- 5) Oficio-Circular No. SP/100/429/95, que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la SHCP y la SECOFI, para reforzar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza, publicado el 14 de agosto de 1995.

- 6) Oficio-Circular No. SP/100/507/95, por el que se dan a conocer las medidas para acelerar las Licitaciones Públicas para la reactivación económica del país, publicado el 6 de diciembre de 1995.
- 7) Oficio-Circular No. SP/100/252/96, por el que se dan a conocer 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, publicado el 15 de marzo de 1996.
- 8) Oficio-Circular No. SP/100/107/96, por el que se requiere a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el envío de información a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de ejecución de obra pública, para efectos de inspección y vigilancia, publicado el 13 de septiembre de 1996.
- 9) Oficio-Circular No. SP/100/1217/96, por el que se dan a conocer los Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida, y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la LAOP, publicado el 2 de octubre de 1996.
- 10) Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de Licitación Pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de Licitación Pública, publicado el 11 de abril de 1997.
- 11) Oficio No. SP/100/2297/98, por el que se dan a conocer los Lineamientos para la adquisición de equipos, programas y sistemas de cómputo, contratación de servicios para el desarrollo de programas y sistemas; así como de adquisición de accesorios y demás bienes e instrumentos que estén integrados por componentes electrónicos que controlen o tengan como referencia fechas para su operación, publicado el 10 de septiembre de 1998.

14. Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicación: 28 de diciembre de 1994.

Durante el primer mes de la gestión del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y en razón de las situaciones económicas adversas con que había iniciado su mandato, se vio en la necesidad hacer una revisión a la estructura orgánica del Gobierno Federal.

Entre las reformas orgánicas, se determinó el cambio de denominación y aumento de atribuciones de la Contraloría, llamada a partir de entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), compartiendo atribuciones en materia de contrataciones públicas y simplificación administrativa con la SHCP. Asimismo, le fueron otorgadas facultades en materia de patrimonio inmobiliario federal, quedando como responsable de la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

El artículo 37 de la Ley determinó sus atribuciones:

-Artículo 37. A la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y

disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien, con particulares y con otros países.

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

El 12 de abril del año siguiente, se expidió el Reglamento Interior de la SECODAM. En materia de inconformidades, se creó la Dirección General de Inconformidades (Art. 22), cuyas funciones fueron, en resumen, las siguientes:

- Recibir, tramitar y resolver las inconformidades promovidas en términos de la LAOP.
- Informar sobre la manifestación de hechos falsos por particulares en las inconformidades, a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.
- Realizar las investigaciones sobre procedimientos de contratación, fuere de oficio o en atención a las inconformidades.
- Proponer la instrumentación de medidas preventivas y disposiciones de carácter general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre la adecuada aplicación de la LAOP.
- Dar vista a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y otras autoridades, con los expedientes derivados de investigaciones, a fin de iniciar los procedimientos de responsabilidades de servidores públicos.

V. Las actuales Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

1. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Publicación: 4 de enero de 2000.

Una de las claras deficiencias de la LAOP fueron las lagunas normativas que contenía. Lo anterior, toda vez que si bien se buscó una simplificación en la regulación de las contrataciones, cierto es que se descuidaron puntos específicos de las materias que regulaba, y eso fue evidente al emitirse la gran cantidad de disposiciones administrativas sobre puntos particulares, tal como lo expuse en el apartado anterior.

Ello, aunado a las cada vez más constantes revisiones constitucionales y legales al finalizar un mandato presidencial e iniciar otro, provocó que se elaboraran proyectos separados de regulación para adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

En consecuencia, el 4 de enero de 2000, meses antes de finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicaron en el DOF la LAASSP y la LOPSRM, las cuales cuentan con una estructura similar (a pesar de las reformas que se han dado durante los últimos catorce años), y que, sin embargo, son específicas sobre cada materia que regulan. Con dichas Leyes, se conjugaron la antigua LAOP, las reglas generales de contratación y ejecución de obras públicas, y las diversas disposiciones que tanto la SHCP, como la SECODAM habían emitido en la materia.

Ambas Leyes son idénticas a su antecesora, por lo que no encontraremos grandes cambios a la regulación. No obstante, hay algunos puntos novedosos:

- Se estableció la supletoriedad de dichas Leyes respecto a las contrataciones celebradas por los organismos constitucionales autónomos, en lo no previsto en sus propias normas (Art. 1º, segundo párrafo de ambas Leyes).
- En materia de obras, no sería aplicable la Ley para el caso de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos que estuvieren concesionados a particulares (Art. 1º, cuarto párrafo).

- En materia de obras, respecto a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, sólo aplicaría la Ley respecto a los procedimientos de contratación y ejecución de obra, por lo que la planeación, programación, presupuestación y control del gasto quedaría sujeto a la Ley General de Deuda Pública, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Art. 1º, quinto párrafo).

- Se ampliaron los objetos susceptibles de contratarse bajo ambas Leyes:
 - I. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios:
 - a. Arrendamiento de bienes muebles.

 - II. En materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas:
 - a. Mantenimiento y restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a inmuebles, cuando implique modificación al propio inmueble (Art. 3, frac. I).

 - b. Proyectos integrales, que si bien ya se habían regulado en la anterior Ley, se especificó que su alcance abarcaría desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose la transferencia de tecnología (Art. 3, frac. III). Cabe señalar que también se les denominó *“have en mano”*, en atención a una figura similar en legislaciones de otros países.

 - c. Instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten (Art. 3, frac. VII).

 - d. Estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito (Art. 4, frac. III).

- e. Estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de instalaciones (Art. 4, frac. IV).
 - f. Trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente (Art. 4, frac. V).
 - g. Trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula la Ley (Art. 4, frac. VI).
 - h. Dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula la Ley (Art. 4, frac. VII).
 - i. Estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología (Art. 4, frac. IX).
- En adquisiciones, se prohibió financiar a los proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o prestación de servicios, cuando éstos sean objeto de contratación, salvo aquellos casos que se trate de proyectos de infraestructura, y medie autorización previa y específica de la SECODAM (Art. 13, primer párrafo).
 - En adquisiciones, cuando se contratara la compra de bienes cuya fabricación demorara más de 90 días, se permitió a la convocante otorgar, cuando menos, un 20% por concepto de anticipo (Art. 13, segundo párrafo).
 - En adquisiciones, la SECOFI, previa opinión de la SECODAM, determinaría los bienes y servicios generalizados que podían contratarse en forma consolidada (Art. 17).
 - Se retomó la idea de crear Comités en cada dependencia y entidad, tanto para adquisiciones, arrendamientos y servicios, como para obras públicas y servicios

relacionados con las mismas (Art. 22 LAASSP; 25 LOPSRM). Asimismo, en adquisiciones, se mantuvo la existencia de Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento (Art. 23).

- En materia de adquisiciones, por primera vez, se estableció la posibilidad de celebrarse contratos cuya vigencia rebasara un ejercicio presupuestal, toda vez que anteriormente era exclusivo en la materia de obras (Art. 24).
- En ambas materias, se determinó establecer tres procedimientos de contratación (Art. 26 LAASSP; 27 LOPSRM):
 - a) Licitación Pública, que a su vez podían ser Nacionales o Internacionales, de acuerdo a las mismas condiciones que se establecieron en anterior LAOP (Art. 28 LAASSP; 30 LOPSRM).
 - b) Invitación a cuando menos tres personas.
 - c) Adjudicación Directa.
- En ambas materias, por primera vez se estableció la posibilidad de que la entrega de proposiciones por los interesados, pudiese realizarse no solamente en forma documental (presencial o servicio postal), sino también a través de medios remotos de comunicación electrónica, procurando resguardar la confidencialidad de la información y su inviolabilidad. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones técnicas que emitiría posteriormente la SECODAM (Art. 27 LAASSP; 28 y 29 LOPSRM).
- Respecto a las disposiciones de la Ley anterior, aumentó la información que debía proporcionarse en la convocatoria a la Licitación Pública (Arts. 29 LAASSP; 31 LOPSRM):
 - I. En ambas materias:
 - Indicación de que ninguna de las condiciones de bases o de las proposiciones podían ser negociadas.
 - Indicación de que no podían participar las personas que se encontraran en los supuestos establecidos por la propia Ley.

II. En adquisiciones, arrendamientos y servicios:

- El porcentaje de anticipos que, en su caso, se otorgarían.

III. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas:

- La forma en que los licitantes debían acreditar: existencia legal, experiencia y capacidad técnica y financiera.
- Fecha, hora y lugar de la visita al sitio de los trabajos.
- Porcentaje de contenido nacional, de ser el caso.

Asimismo, se estableció que las convocatorias debían publicarse en el DOF (Art. 30 LAASSP; 32 LOPSRM).

- En lo relativo a las bases de licitación, también se adicionaron diversos puntos que debían contener (Art. 31 LAASSP; 33 LOPSRM):

I. En adquisiciones, arrendamientos y servicios:

- Se estableció que los anexos técnicos y folletos de bienes podían presentarse en el idioma del país de origen de los mismos, acompañando una traducción simple al español.
- Se estableció que los requisitos que debían cumplir los interesados, no debían limitar su libre participación.
- La indicación de que el licitante que no firmare el contrato por causas imputables al mismo, sería sancionado conforme a la Ley.
- Términos y condiciones en que podían enviarse las proposiciones a través de servicio postal, mensajería o medios remotos de comunicación electrónica.

II. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas:

- Tratándose de servicios, debían acompañarse los Términos de Referencia, que precisaban el objeto y alcance de los mismos.
 - Porcentaje de contenido nacional que debía cumplirse en los materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente a utilizarse en la ejecución.
 - Fecha, lugar y hora para la visita al sitio de los trabajos.
 - Plazo de ejecución de los trabajos en días naturales.
 - La indicación de que el licitante que no firmare el contrato por causas imputables al mismo, sería sancionado conforme a la Ley.
 - Términos y condiciones en que podían enviarse las proposiciones a través de servicio postal, mensajería o medios remotos de comunicación electrónica.
- Para ambas materias, se estableció que el acto de presentación y apertura de proposiciones se realizaría en dos etapas (Art. 35 LAASSP; 37 LOPSRM):
 - I. La primera, en la que se recibirían las proposiciones, se abrirían los sobres, y desecharían las que hubieren omitido algún requisito. Aquellas proposiciones aceptadas para ser analizadas, se evaluarían técnicamente, y se elaboraría dictamen, indicando las que fueren solventes en lo técnico.
 - II. La segunda, en la que las proposiciones solventes en lo técnico se analizarían económicamente, y se relacionarían aquellas que fueren solventes.

Dichas etapas podían llevarse a cabo el mismo día o en diferentes. Conocidos los resultados de evaluación, se determinaría la proposición ganadora.

- En ambas materias, se estableció que no serían objeto de evaluación las condiciones establecidas en bases que tuvieran como propósito facilitar la presentación de las proposición y agilizar la conducción de los actos de licitación, ni cualquier otro requisito

cuyo incumplimiento no afectara la solvencia de las proposiciones, por lo que la inobservancia de los mismos por los licitantes no sería causal de desechamiento (Art. 36, segundo párrafo, LAASSP; 38, cuarto párrafo, LOPSRM).

- Respecto al criterio para la evaluación de proposiciones, se establecieron los siguientes métodos (Art. 36, tercer párrafo, LAASSP; 38, segundo y tercer párrafos, LOPSRM):
 - a) Binario, preferente para todas las adquisiciones, arrendamientos, servicios (diferentes a asesorías y consultorías) y obras públicas, salvo las excepciones previstas en la propia Ley.
 - b) Puntos y porcentajes, sólo para servicios en ambas materias, siempre que se demostrara la conveniencia de su utilización conforme a los lineamientos expedidos por la SECODAM.
- En materia de adquisiciones, se abrió la posibilidad para que las convocantes adjudicaran una proposición solvente mediante el costo-beneficio, siempre que estuviere definido, fuere medible y se aplicara a todas las proposiciones (Art. 36, cuarto párrafo).
- En ambas materias, se añadieron algunas causales para contratar mediante excepción a la licitación pública:
 - a) En adquisiciones, arrendamientos y servicios:
 - Servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que puedan ser realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico (Art. 41, frac. XIV).
 - Diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otras en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento (Art. 41, frac. XVI).
 - Equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico (Art. 41, frac. XVII).

- Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (Art. 41, frac. XVIII).
- b) En obras públicas y servicios relacionados con las mismas:
- Servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que puedan ser realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico (Art. 42, frac. X).
 - Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (Art. 42, frac. XI).
- En materia de obras, como condiciones de pago en los contratos, además de ser sobre la base de precios unitarios o a precio alzado, se agregó la opción de que pudieran ser mixtos, pudiendo contener una parte de trabajos sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado (Art. 45, frac. III).
 - En ambas materias, se suprimió la obligación de constituir garantía de seriedad sobre las proposiciones, por lo que únicamente debían garantizarse los anticipos y el cumplimiento del contrato (Art. 48 LAASSP; 48 LOPSRM).
 - En adquisiciones, se determinó que el porcentaje permitido para modificar los contratos, sin necesidad de autorización de la SECODAM, sería de 20%, a diferencia de la anterior Ley en que se preveía un 15% (Art. 52).
 - En ambas materias, se estableció que si derivado de las facultades de inspección, verificación e investigación de la SECODAM, ésta determinaba la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante, la dependencia o entidad debía reembolsar a los licitantes los gastos no recuperables en que hubieren incurrido (Art. 57 LAASSP; 75 LOPSRM).
 - En ambas materias, se otorgó la facultad a la SECODAM para verificar la calidad, fuere de los bienes muebles adquiridos, o de los trabajos, a través de laboratorios, instituciones

educativas y de investigación, o con las personas que determinara, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pudiendo ser aquéllos con que contara la propia convocante (Art. 58 LAASSP; 76 LOPSRM).

- Al igual que la Ley antecesora, en ambas normas se reguló la inconformidad y la investigación de oficio por la SECODAM, conforme a las siguientes reglas (Arts. 65 a 70 LAASSP; 83 a 88 LOPSRM):

1. Los particulares podían inconformarse por cualquier acto dentro del procedimiento de contratación, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que hubiera ocurrido el acto, o cuando tuviere conocimiento del mismo.
2. Podía presentarse por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica, mismos que establecería la SECODAM en su momento.
3. En la inconformidad debían acompañarse las pruebas documentales que sustentaran la petición del inconforme. Asimismo, el promovente debía manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le constaran.
4. Era causa de desechamiento de la inconformidad la falta de la manifestación bajo protesta, así como del acreditamiento de la personalidad del promovente.
5. La SECODAM podía iniciar las investigaciones correspondientes, fuere en atención a las inconformidades promovidas o de oficio, dentro de un plazo improrrogable de 45 días naturales siguientes a aquel en que tuviera conocimiento del acto.
6. La SECODAM podía requerir información a las convocantes, misma que debía ser rendida dentro de los 10 días naturales siguientes al requerimiento.
7. Iniciada la investigación, o admitida la inconformidad, debía hacerse del conocimiento de la misma a los terceros que pudieren resultar perjudicados, a fin de que éstos, en un término de 10 días naturales, manifestaran lo que a su derecho conviniera.
8. La SECODAM podía determinar suspender el procedimiento de contratación, siempre que:

- a) Se advirtiera la existencia o posible existencia de actos contrarios a la Ley, o que de continuarse el procedimiento se ocasionaran daños o perjuicios a la convocante.
- b) Con la suspensión no se causara perjuicio al interés social ni se contravinieren disposiciones de orden público. En todo caso, la convocante debía informar, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la notificación de la suspensión, si con dicha medida no se causaba el perjuicio o la contravención antes indicadas, a fin de que la SECODAM resolviera lo conducente.

En todo caso, si la suspensión era solicitada por el inconforme, éste debía garantizar los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse, de acuerdo al monto fijado por la SECODAM. No obstante, el tercero interesado podía constituir una contragarantía equivalente, quedando sin efecto la suspensión.

9. Finalizadas las investigaciones, la SECODAM resolvería la inconformidad o a investigación de oficio, dentro de los 30 días hábiles siguientes, pudiendo emitir resolución en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a) Se decretare la nulidad del acto o actos irregulares, para lo cual establecería las directrices necesarias para su reposición.
- b) Se decretare la nulidad total del procedimiento.
- c) Se declarara lo infundado de la inconformidad.

10. Por último, contra la resolución de inconformidad, podía interponerse el recurso previsto en la LFPA o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes.

- En ambas materias, y por primera vez, se estableció el procedimiento de conciliación, a fin de que los proveedores o contratistas hicieren saber a la SECODAM, a través de quejas, del incumplimiento por las convocantes, de los términos y condiciones pactadas en los contratos (Arts. 71 a 73 LAASSP; 89 a 91 LOPSRM).

El 20 de agosto de 2001 se publicaron en el DOF los Reglamentos de ambas Leyes, en los que se dio una regulación más específica en cada uno de los supuestos legales. Asimismo, se abrogaron disposiciones administrativas de años atrás, como las Reglas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas, así como diversos criterios.

2. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 13 de junio de 2003.

La primera reforma en ambas materias se dio dos años después de la publicación de las Leyes, particularmente en el tema de equilibrio ecológico. La misma, consistía en que las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas aseguraran al Estado, no sólo las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, sino también en eficiencia energética y uso responsable del agua (Art. 27 LAASSP; 28 LOPSRM).

No sería la única reforma en ese sentido, tal como lo veremos más adelante.

Cabe agregar, que el 10 de abril de ese mismo año se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó la LOAPF, mismo por el que cambió la denominación de la SECODAM a SFP. Si bien hubo dicha modificación, sus funciones se mantuvieron íntegras, añadiéndosele a dicha Secretaría atribuciones en materia de Servicio Profesional de Carrera (cuya Ley se dio a conocer en la misma publicación).

3. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 7 de julio de 2005.

Esta fue una de las dos grandes reformas que tuvieron ambas Leyes. Para una mejor comprensión del tema, separaré el análisis de la misma en tres rubros: I. En ambas materias; II. En adquisiciones, arrendamientos y servicios; y III. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

I. En ambas materias:

- Se estableció que los Programas Anuales Estimados de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras Públicas del siguiente ejercicio presupuestal, debían ponerse a disposición de los interesados, a través de la página de internet de la convocante o de su coordinadora de sector, a más tardar el 30 de noviembre de cada año (Art. 21 LAASSP; 22 LOPSRM).
- Se estableció que la Licitación Pública daba inicio con la publicación de la convocatoria, mientras que las invitaciones a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación. En ambos casos, concluían con la firma del contrato (Art. 26 LAASSP; 27 LOPSRM).
- La SFP pondría a disposición pública, a través de medios electrónicos, información y documentación relativa a las licitaciones públicas y contratos adjudicados (Art. 26 LAASSP; 27 LOPSRM).
- Por primera vez, se permitió que personas que no se hubieren inscrito a la licitación pública pudieran asistir a los actos del procedimiento, en carácter de observador (Art. 29, frac. XII, LAASSP; 31, frac. XI, LOPSRM).
- En las bases de licitación, debía indicarse que no podían participar en el procedimiento respectivo aquellas personas que hubieren sido inhabilitadas por la SFP (Art. 31, frac. XXIV, LAASSP; 33, frac. XXIII, LOPSRM).
- Dependiendo del monto a licitar en conjunto por la convocante, previo a la emisión de las convocatorias respectivas, debía difundirse en internet, las bases de licitación correspondientes a adquisiciones u obras públicas, a efecto de que se recibieran comentarios sobre las mismas, o se invitara a interesados, profesionales, cámaras o asociaciones empresariales para participar en la revisión y opinión de éstas (Art. 31, último párrafo, LAASSP; 33, último párrafo, LOPSRM).
- Sobre la presentación y apertura de proposiciones, se suprimieron las dos etapas en que se desarrollaba, quedando sólo una, por lo que los dictámenes técnicos y económicos se harían saber en el mismo acto de fallo (Art. 35 LAASSP; 37 LOPSRM).

- En materia de inconformidades, se dieron los siguientes cambios:
 - Se delimitaron los actos que eran susceptibles de impugnación, a saber:
 - a) La convocatoria, las bases de licitación o la junta de aclaraciones, siempre que los interesados hubieran adquirido las bases y las objetaren en la junta respectiva.
 - b) Los actos cometidos durante la presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.
 - c) Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidieren la formalización del contrato.

Era causa de desechamiento de la inconformidad el impugnar actos distintos a los anteriormente señalados.

 - Los interesados contaban con 10 días hábiles para impugnar el acto correspondiente.
 - La inconformidad podía presentarse por escrito o a través de medios de comunicación remota que estableciera la SFP.
 - Las inconformidades podían presentarse ante la SFP, o en las Contralorías Locales, en el caso de existir convenio de coordinación con la Secretaría.
 - Si se demostraba que la inconformidad se había promovido con la finalidad de retrasar o entorpecer el procedimiento de contratación, se le impondría multa al inconforme.
 - Dentro de los sentidos de la resolución, se agregó el relativo a la emisión de las directrices para que el contrato se firmara, si se había impugnado la no formalización por causas imputables a la convocante.

II. En adquisiciones, arrendamientos y servicios:

- Para la adquisición de bienes muebles usados o reconstruidos, se obligó a que la convocante realizara un estudio de costo beneficio en los seis meses previos a la contratación, a fin de demostrar la conveniencia de su adquisición en comparación con bienes nuevos (Art. 12 bis).
- En igualdad de condiciones, se dio preferencia a personas con discapacidad o a empresas que contaran con al menos un 5% de discapacitados en su plantilla laboral (Art. 14).
- Sobre los Comités, se les facultó dictaminar, previamente al inicio de un procedimiento, la procedencia de contratar mediante excepción a la Licitación Pública. Asimismo, no sólo proponer los POBALINES, sino autorizar los supuestos que dichas normas no previeran (Art. 22, fracs. II y III).
- Por primera vez, se estableció que en las convocatorias debía señalarse la fecha, lugar y hora de la primera junta de aclaración a las bases de licitación. Asimismo, indicar si aplicaba la reducción de plazos en el procedimiento (Art. 29, frac. III).
- Sobre las bases de licitación, se estableció lo siguiente:
 - Que las bases de licitación se pusieran a disposición de los interesados, no sólo en las oficinas de la convocante, sino también por los medios de difusión electrónica que estableciere la SFP (Art. 31, primer párrafo).
 - Casos en que podrían otorgarse prórrogas para el cumplimiento de los contratos y los requisitos para ello (Art. 31, frac. XX).
 - Causales de rescisión de los contratos (Art. 31, frac. XXI).
 - Términos y condiciones para la devolución y reposición de bienes por fallas de calidad o incumplimiento de especificaciones originalmente convenidas (Art. 31, frac. XXII).
 - Licencias, autorizaciones y permisos necesarios para la adquisición o arrendamiento de bienes, o la prestación de servicios (Art. 31, frac. XXIII).

- Indicación de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estaría a cargo del licitante o proveedor, según el caso (Art. 31, frac. XXV).
- Tipo y modelo de contrato (Art. 31, frac. XXVI).
- Cuando derivado de la evaluación se determinara que una proposición se desechaba por ofertar precios no aceptables, debía anexarse al fallo el resultado de la investigación que así lo acreditara (Art. 38 LAASSP).
- Dentro de las causales para contratar mediante excepción, se agregaron las siguientes:
 - Por tratarse de bienes o servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables (Art. 41, frac. I).
 - Adquisición de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares (Art. 41, frac. XIX).
- Respecto a las facultades de verificación de la SFP, ésta podía hacerlo a través de la propia convocante, o mediante personas acreditadas en términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización (Art. 58 LAASSP).
- Sobre las inconformidades, se dispuso que caso de que la SFP determinara suspender el procedimiento, y se advertía que podía ponerse en riesgo el abastecimiento de bienes o la prestación de servicios de necesidad inmediata, la convocante podía realizar las contrataciones que permitieran afrontar la eventualidad, en tanto cesaban los efectos de dicha medida (Art. 68, último párrafo).

III. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas:

- Respecto a las convocatorias, las convocantes debían indicar la fecha, lugar y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos (Art. 31, frac. IV).

- En caso de no formalizarse el contrato por causas imputables al adjudicado, la convocante podía adjudicar, sin necesidad de iniciar otro procedimiento, al licitante que siguiere en precio. Si la evaluación había sido por puntos y porcentajes, se adjudicaría al que siguiere en puntuación (Art. 47).

4. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 21 de agosto de 2006.

El tema de esta reforma fue la ciencia y tecnología, disponiéndose que aquellas adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realizaren por los Centros Públicos de Investigación, con cargo a los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, se regirían conforme a las reglas de operación de los Fondos y sus propias disposiciones, así como aquellas de carácter administrativo emitidas por la SFP o la SHCP (Art. 1, tercer párrafo).

5. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 20 de febrero de 2007.

Se reformó su artículo 28 relativo a la clasificación de las Licitaciones Públicas, definiéndose las siguientes:

- I. Nacionales, pudiendo participar sólo personas de nacionalidad mexicana, y cuando los bienes se produzcan en el país y contaran, cuando menos, con un 50% de contenido nacional.
- II. Internacionales bajo la cobertura de tratados, cuando así resultare obligatorio conforme a los tratados. En ese caso, sólo participarían mexicanos y extranjeros del país con quien se haya celebrado tratado, y siempre que existiera capítulo en materia de compras gubernamentales que así lo permitiere.
- III. Internacionales Abiertas, pudiendo participar mexicanos y extranjeros de cualquier nacionalidad en los siguientes casos:
 - a. Cuando derivado de una investigación de mercado, se determine que no hay oferta de proveedores nacionales o de países con quien se haya celebrado tratado.

- b. Cuando se hubiere realizado previamente una nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, y no se hubieren presentado proposiciones solventes.
- c. Si así se estipulaba en las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Por otra parte, para determinar la conveniencia de precios, se consideraría un margen del 10% a favor del precio más bajo que perteneciere al mercado nacional, respecto de aquellos de procedencia extranjera.

6. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 5 de septiembre de 2007.

Al igual que en la reforma de 2003, consistió en adoptar prácticas ecológicas en las contrataciones. En esta ocasión, se estableció lo siguiente:

- Que los Comités de Adquisiciones establecieran en los POBALINES, los aspectos de sustentabilidad ambiental que debieren observarse en las contrataciones, a fin de disminuir costos financieros y ambientales (Art. 22, frac. III).
- Las contrataciones debían asegurar, además de la eficiencia energética y uso responsable del agua, la optimización y uso sustentable de los recursos (Art. 27, primer párrafo).
- En las adquisiciones de madera como materia prima, así como de muebles y suministros de oficina de ese material, debían requerirse los certificados que estuvieren registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que garantizaran el manejo sustentable de los bosques donde provinieren. Asimismo, para la adquisición de papel para uso de oficina, debía requerirse un mínimo de 50% de fibras de material reciclado y blanqueado libre de cloro (Art. 27, segundo párrafo).
- Por otra parte, se dio preferencia a los procedimientos de contratación que pudieren realizarse a través de medios remotos de comunicación electrónica, salvo los casos justificados por la SFP (Art. 27, cuarto párrafo).

7. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 1º de octubre de 2007.

Con esta reforma se buscó que para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, no se establecieran requisitos que limitaran el proceso de competencia y libre concurrencia.

Para ello, las convocantes debían acatar lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica, así como las recomendaciones que emitiera la Comisión Federal de Competencia (Arts. 31 y 34 LAASSP; 33 y 36 LOPSRM).

Asimismo, los titulares de cada dependencia y entidad debían establecer criterios en sus respectivos POBALINES, considerando principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, claridad, objetividad y precisión, buscando no favorecer a algún licitante o establecer restricción a los procesos (Art. 36, frac. II, LAASSP).

8. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 2 de julio de 2008.

Dos temas importantes se trataron en esta reforma: el primero, el relativo a la regulación de una figura denominada *Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD)*; el segundo, el fomento a la participación de las MIPYMES del país.

La OSD es una modalidad por la que los licitantes, una vez que han presentado su propuesta, y ésta ha sido solvente técnicamente, tienen la posibilidad de ir reduciendo el precio ofertado, en un evento similar a una subasta, adjudicándose a quien ofertare el precio más bajo posible (Art. 2, frac. VIII). En todo caso, debía indicarse en la convocatoria y bases de licitación si se realizaría dicha modalidad, así como la fecha, hora y términos en que se llevaría a cabo la misma (Arts. 28 frac. III, 29 frac. V, 31 frac. VII, 35 frac. IV, 36 Bis frac. III).

En lo relativo a la participación de las MIPYMES, se estableció que las convocantes, en igualdad de condiciones, debían preferir adjudicar a ese tipo de empresas (Art. 28, frac. I). Asimismo, en los casos de excepción a la licitación pública, debían adjudicársele al menos el 50% del valor de las adquisiciones respectivas (Art. 42).

9. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 28 de noviembre de 2008.

Esta reforma deriva de las decisiones políticas en materia energética, principalmente respecto a PEMEX, mismas que concluyeron con la expedición de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPEMEX).

Se estableció que aquellas adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas que se relacionaran con las actividades sustantiva de carácter productivo previstas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (LRPETRO), se regirían por la Ley de PEMEX y las normas que derivaran de la misma, aplicándose la LAASSP y la LOPSRM en lo no previsto, y en los casos en que se expresamente se remitiera a las mismas (Art. 1, tercer párrafo, LAASSP: 1, tercer párrafo, LOPSRM).

10. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 23 de marzo de 2009.

Esta sería la tercera reforma en materia ambiental que se hizo a la LAASSP. En esta ocasión, se dispuso que los Comités, en los POBALINES, y en lo relativo a la sustentabilidad ambiental, se incluyera la evaluación de tecnologías que permitieren la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (Art. 22, frac. III). Asimismo, las contrataciones debían asegurar al Estado la protección del medio ambiente (Art. 27).

11. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 28 de mayo de 2009.

Esta sería la segunda gran reforma que tuvieron ambas Leyes, misma que se mantiene íntegra y vigente en su mayor parte hasta nuestros días. Es de suma importancia, ya que actualizó las disposiciones en materia de contrataciones públicas, añadiendo figuras y adecuando otras conforme a los tratados internacionales, y los cambios en la situación política y económica nacional.

Al igual que con la reforma de 2005, la analizaré en tres rubros: I. En ambas materias; II. En adquisiciones, arrendamientos y servicios; y III. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

I. En ambas materias:

- Se estableció que las Leyes serían aplicables para los Gobiernos Locales y Municipales, cuando hubiere cargo total o parcial a fondos federales, y siempre que no se tratara de los Fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 1, frac. VI, LAASSP; 1, frac. VI, LOPSRM).
- Se estableció el sistema CompraNet, como aquél que se integraba con la información relativa a las contrataciones públicas, incluyendo tanto convocatorias y actas de los procedimientos de contratación, como los contratos, programas anuales, registros y medio para la presentación de inconformidades (Arts. 2, frac. II, 56 y 56 Bis, LAASSP; 2, frac. II, 74 y 74 Bis, LOPSRM).
- Se facultó a la SFP para establecer las directrices conforme a las que se determinarían los perfiles de puesto de los servidores públicos encargados en la materia de contrataciones públicas, así como de su capacitación (Art. 7, tercer párrafo, LAASSP; 8, tercer párrafo, LOPSRM).
- Se modificó la fecha límite en la que las convocantes debían poner a disposición del público los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras Públicas, moviéndose al 31 de enero del año fiscal correspondiente (Art. 21, LAASSP; 22, LOPSRM).
- Se determinó cómo debían integrarse los Comités de Adquisiciones y Obras Públicas, así como la capacidad de sus miembros para su voz y voto (Art. 22, frac. VI, LAASSP; 25, frac. V, LOPSRM).
- Se estableció que en las licitaciones públicas cuyo monto rebasara los 5 millones de SMGVDF, tratándose de las adquisiciones, y 10 millones de SMGVDF, en obras públicas, y en los casos que determinara la SFP, participarían terceros denominados “Festigos Sociales”, de conformidad con las reglas que las propias Leyes establecieran (Art. 26

LAASSP; 27 Bis LOPSRM). Asimismo, lo que anteriormente se denominaba convocatoria, en la reforma se denominó *“Resumen de convocatoria”*, el cual debía publicarse en el Diario Oficial y cuya información se redujo a una menor cantidad de datos (Art. 30 LAASSP; 32 LOPSRM).

- Lo que anteriormente se denominaba bases de licitación, en la reforma cambió a *“Convocatoria”*, la cual se publicaría en CompraNet y cuya obtención sería gratuita (Arts. 29 y 30 LAASSP; 31 y 32 LOPSRM).
- Dentro de la información que debía contener la convocatoria, se incluyó la siguiente:
 - Señalar que para intervenir en la presentación y apertura de proposiciones bastaba que los licitantes presentaran un escrito en el que manifestaran que contaban con facultades suficientes para comprometerse por sí o su representada, sin resultar necesario acreditar su personalidad jurídica (Art. 29, frac. VI, LAASSP; 31, frac. XII, LOPSRM).
 - Se estableció el requisito de presentar una declaración de integridad, en la que manifestaran que se abstendrían de adoptar conductas para que los servidores públicos de la convocante indujeran o alteraran las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otorgaran condiciones ventajosas en relación a los demás participantes (Art. 29, frac. IX, LAASSP; 31, frac. XXXI, LOPSRM).
 - Señalar las causas expresas de desechamiento, mismas que debían afectar directamente la solvencia de las proposiciones (Art. 29, frac. XV, LAASSP; 31, frac. XXIII, LOPSRM).
- Se estableció un procedimiento especial para llevar a cabo la junta de aclaraciones de los procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas (Art. 33 Bis LAASSP; 35 LOPSRM).
- Se establecieron dos criterios de evaluación para ambas materias (Art. 36 LAASSP; 38 LOPSRM):

- a) Binario, adjudicándose al licitante que cumpliera los requisitos de convocatoria y ofertare el precio más bajo.
 - b) Puntos y Porcentajes, para contrataciones que requirieran alta especialidad técnica o de innovación tecnológica.
- Se determinó la forma y las características que debían contener los fallos de las licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas, y adjudicaciones directas (Art. 37 LAASSP; 39 LOPSRM).
 - Se eliminó la facultad de la SFP para que, en caso de decretarse la nulidad total de los procedimientos de contratación, ordenara a las convocantes el pago de gastos no recuperables a los licitantes que hubieran participado en el mismo.
 - En las inconformidades, se igualaron los criterios para su tramitación y resolución. Asimismo, se dieron los siguientes cambios (Arts. 65 a 75 LAASSP; 83 a 93 LOPSRM):
 - Se le denominó ~~“Instancia de Inconformidad”~~.
 - Podía promoverse contra las licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres personas, en los siguientes actos:
 - a) La convocatoria y las juntas de aclaraciones.
 - b) La invitación a cuando menos tres personas.
 - c) El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.
 - d) La cancelación de la licitación.
 - e) La no formalización del contrato por causas imputables a la convocante.
 - Podría presentarse directamente ante la SFP o a través de CompraNet.

- Se establecieron requisitos y documentación que debía integrarse al escrito de inconformidad, mismos que de omitirse, serían motivo de prevención para el promovente.
- Se determinaron causas de improcedencia, así como de sobreseimiento.
- Se especificaron la forma en que debían notificarse los acuerdos y resoluciones realizados en la tramitación.
- Se estableció la posibilidad de suspenderse el procedimiento de contratación o de sus efectos, de dos maneras:
 - a) A petición de parte, cuando así lo solicitare el promovente, y cumpliera los requisitos de Ley y los que determinare la autoridad.
 - b) De Oficio, sin necesidad de solicitud del inconforme, como facultad discrecional de la autoridad.
- Se facultó a la autoridad para requerir a las convocantes dos informes:
 - a) Previo, en el que debía proporcionar datos generales sobre el procedimiento de contratación y las causas por las que no debería suspenderse el mismo.
 - b) Circunstanciado, en el que expondrían las razones y fundamentos por las que se consideraba improcedente la instancia, y se sustentara la legalidad del acto emitido.
- Se determinó la forma en que debían emitirse las resoluciones, la información que éstas contendrían, y los posibles sentidos de las mismas.
- Se estableció la obligación de las convocantes de acatar las resoluciones de inconformidad. Asimismo, se facultó a la SFP para iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que desacataran los acuerdos y resoluciones emitidos por la autoridad.

- Por otra parte, se creó la figura de intervención de oficio, similar a la inconformidad, pero iniciada directamente por la autoridad. Era la adaptación de la investigación de oficio prevista en las Leyes anteriores.
- En los contratos podía establecerse, si fuere el caso, el compromiso de someterse las partes al procedimiento de arbitraje, de surgir controversias entre éstas por la interpretación de las cláusulas contractuales, o en su caso, ante los tribunales federales competentes (Art. 80 a 86 LAASSP; 98 a 104 LOPSRM).

II. En adquisiciones, arrendamientos y servicios:

- Dentro de las definiciones, se añadieron las relativas a investigación de mercado, precio no aceptable y precio conveniente (Art. 2, fracs. X, XI y XII).
- En los objetos de contratación, se añadieron los siguientes:
 - La prestación de servicios de largo plazo que involucraren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, obligándose a proporcionarlos por sí o por un tercero, conforme a un proyecto para la prestación de dichos servicios o PPS (Art. 3, frac. VI).
 - La prestación de servicios de personas físicas, con excepción de servicios personales subordinados o por honorarios (Art. 3, frac. VII).
- Se prohibió financiar a proveedores. Asimismo, podía otorgarse un anticipo por un monto del 10 al 50% del precio de bienes cuya fabricación sea superior a 60 días, tratándose de MIPYMES (Art. 13).
- Las contrataciones debían asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a crecimiento económico y generación de empleos, además de las ya expuestas anteriormente (Art. 26, segundo párrafo).
- De acuerdo a los medios para la participación de interesados en las licitaciones, podían ser de tres tipos (Art. 26 Bis):

- a) Presenciales, en las que las proposiciones se presentarían documentalmente y directamente en el acto.
 - b) Electrónicas, en las que la proposición se enviaría únicamente por CompraNet.
 - c) Mixtas, en las que podía participarse tanto documentalmente, como por CompraNet.
- Además del mecanismo de puntos y porcentajes para las adquisiciones, arrendamientos y servicios de características de alta especialidad o de innovación tecnológica, se permitió a las convocantes la utilización del costo beneficio (Art. 36, tercer párrafo).
 - Dentro de las causas para contratar mediante excepción, se añadió la de la suscripción de contratos específicos que derivaren de un contrato marco (art. 41, frac. XX).

III. En obras públicas y servicios relacionados con las mismas:

- Los proyectos que antes eran de varios ejercicios fiscales, en esta reforma se les denominó como *“obras asociadas a proyectos de infraestructura”*, mismas que estaban sujetas a la aprobación de la Cámara de Diputados, y que se regían por la Ley General de Deuda Pública (LGDP), la LFPRH y otras disposiciones presupuestarias aplicables (Art. 1, sexto párrafo).
- Dentro de las definiciones, se añadieron las relativas a obras asociadas a proyectos de infraestructura, proyecto ejecutivo, proyecto arquitectónico y proyecto de ingeniería (Art. 2, fracs. VIII, IX, X y XI).
- Dentro de los objetos de contratación, se derogó el relativo a los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación para la explotación y desarrollo de recursos petroleros y de gas, así como la denominación *“have en mano”* a los proyectos integrales (Art. 3, fracs. II y III). Asimismo, se añadió el relativo a las obras asociadas a proyectos de infraestructura (Art. 3, frac. VIII).

- Se asimiló a la LAASSP, al establecer tres tipos de licitaciones públicas de acuerdo a su carácter, a saber (Art. 30):
 - a) Nacionales, en las que sólo podían participar personas de nacionalidad mexicana; cuando se encontrara el monto debajo de los umbrales previstos en tratados, o de haberse rebasado, hubiera reserva (frac. I).
 - b) Internacionales bajo la cobertura de tratados, cuando resultare obligatorio conforme a lo establecido en los mismos, y cuando hubiere capítulo relativo a compras gubernamentales (frac. II).
 - c) Internacionales Abiertas, pudiendo participar mexicanos o extranjeros de cualquier nacionalidad, cuando así se determinara en una investigación de mercado; se hubiere realizado una de carácter nacional y no se recibieren proposiciones; o así se estipulara en las contrataciones financiadas con créditos externos (frac. III).

- Dentro de las convocatorias a la licitación, debía señalarse la fecha, hora y lugar de la primera junta de aclaraciones (Art. 31, frac. X).

- En las causas para contratar por excepción a la licitación pública, se agregaron las siguientes:
 - Cuando se acreditare la celebración de una alianza estratégica entre convocantes y particulares dedicados a la ingeniería, investigación y transferencia y desarrollo de tecnología (Art. 42, frac. XIII).
 - Servicios cuyo objeto sea elaborar o concluir estudios, planes o programas necesarios para la realización de una licitación pública para la ejecución de obras asociadas a proyectos de infraestructura, siempre que el monto de los mismos no exceda del 4% del total del proyecto, o de 40 millones de pesos, lo que resultare menor (Art. 42, frac. XIV).

- En las condiciones de pago de los contratos, se añadió la “Amortización Programada”, relativa a las obras asociadas a proyectos de infraestructura, y que se efectuaba en función del presupuesto aprobado para cada proyecto (Art. 45, frac. IV).

Más adelante, se publicaron en el DOF de 28 de julio de 2010 los Reglamentos de ambas Leyes, mismos que abrogaron a sus similares de 2001, a efecto de adecuarlos a las nuevas disposiciones, principalmente en materia de planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

12. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicación: 15 de junio de 2011.

Esta reforma fue en materia de planeación, programación y presupuestación, y consistió en que en la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que llevaran a cabo los organismos previstos en las fracciones I a VI de la Ley, se tomara en cuenta lo previsto en el PND, los Programas de Mediano y Corto Plazo, los Presupuestos de Egresos, así como el presupuesto aprobado para las contrataciones llevadas a cabo por fideicomisos públicos no considerados como paraestatales.

En el último caso, encontraremos algunos fideicomisos como el Seguro Popular, o el 1928, sobre los cuales expondré en capítulos posteriores.

13. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 16 de enero de 2012.

Esta reforma fue diferente para adquisiciones y obras públicas.

En cuanto a adquisiciones, consistió en una adecuación de la regulación en materia de licitaciones públicas bajo la cobertura de tratados (Art. 28, frac. II), así como de las contrataciones por excepción de la licitación. En este último caso, se permitió a las convocantes tomar la decisión sobre si procedían a evaluar proposiciones presentadas en una invitación, aún cuando no se reuniera el mínimo de tres, o adjudicar directamente a una persona (Art. 42, quinto párrafo).

Respecto a obras públicas, se adecuó la Ley con motivo de la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP). Al respecto, se permitió que la emisión de convocatorias mixtas, en las que no sólo se licitaba la realización de un proyecto, sino también la concesión

para construir, explotar, conservar o mantener proyectos de infraestructura, o en su caso, la adjudicación de un contrato de obra pública asociada a proyectos de infraestructura, si no podía darse la concesión respectiva (Art. 40 Bis).

14. Reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 9 de abril de 2012.

A diferencia de las anteriores reformas, ésta no fue sustancial, toda vez que sólo hubo modificaciones en la denominación de las dependencias federales que habían sido suprimidas o que se habían modificado a partir de la expedición de la Ley en el 2000.

Por último, el 21 de noviembre de ese año, se publicaron en el DOF los Acuerdos por los que se expedían los Manuales Administrativos de Aplicación General en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Ello, con el fin de simplificar la regulación administrativa en ambas materias, así como la adecuación a las nuevas disposiciones legales. Éstos son similares a las antiguas normas generales que regulaban los procedimientos de contratación.

15. Reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicación: 11 de agosto de 2014.

El tema principal de esta reforma fue el de la inaplicabilidad de ambas Leyes en materia energética. Lo anterior, derivado del proceso de Reforma Energética a PEMEX y la CFE, impulsado por el actual Gobierno de la República.

El 11 de agosto de 2014 se publicó en el DOF el *Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, en cuyos artículos Cuarto y Quinto se reformó el artículo 1 de ambas Leyes, estableciendo que las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas que contrataran las empresas

productivas del Estado (PEMEX y CFE), así como sus empresas productivas subsidiarias, quedarían excluidos de la aplicación tanto de la LAASSP, como de la LOPSRM.

Cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en los Transitorios Primero y Décimo, en el caso de la Ley de Petróleos Mexicanos, y Primero y Décimo Cuarto, en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, expedidas en el citado Decreto, las recientes disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, entrarían en vigor una vez se hubiere instaurado un nuevo Consejo de Administración para ambas entidades, situación que quedaría resuelta dentro de un plazo de 90 días naturales siguientes a la publicación del Decreto en el DOF, es decir, a mediados de noviembre de 2014. A partir de entonces, las contrataciones públicas que llegaren a celebrar dichos organismos, independientemente del régimen de la propia contratación, sólo se registrarán únicamente por lo dispuesto en sus respectivas Leyes orgánicas, así como los Reglamentos y normas administrativas que se emitan conforme a las mismas.

Respecto a la instancia de inconformidad, tema de esta tesis, es preciso señalar que se suprimió como mecanismo de revisión para los particulares contra un procedimiento de contratación. En su lugar, se establecen dos medios⁹:

- I. El recurso de reconsideración, símil de la figura jurídica de la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obras Públicas de 1988, con la salvedad que ya no sería resuelta por un tercero (una autoridad revisora, como lo sería actualmente en la SFP o un órgano interno de control), sino por una instancia colegiada, misma que sería determinada en el Estatuto Orgánico de la respectiva empresa pública, por lo que es probable que consista en una Unidad dentro de la propia empresa, y no un externo.
- II. La acción jurisdiccional que correspondiere ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), la cual considero que correspondería a la que establece el artículo 14, fracción VII, de su Ley Orgánica. No obstante, la misma es respecto a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, no así sobre un procedimiento de contratación.

⁹ Art. 81 de la Ley de Petróleos Mexicanos vigente; y 83 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad vigente.

Si bien, en sí misma la reforma a la LAASSP y la LOPSRM no supone un cambio notable en cuanto a su contenido, principios, fines o procesos, se vuelve trascendente, en razón de la magnitud del Gasto Público destinado a ambas empresas públicas, ya que para 2014, en su conjunto, sumaron un total de \$888,722'646,922.00 (Ochocientos ochenta y ocho mil setecientos veintidós millones seiscientos cuarenta y seis mil novecientos veintidós pesos 00/100 M.N.), equivalentes al 19.89% del total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2013.

Por lo anterior, considero adecuado para este apartado de antecedentes, incluir un análisis de las contrataciones públicas celebradas al tenor del anterior *Régimen Especial de PEMEX*¹⁰, a efecto de analizar similitudes y diferencias respecto a aquéllas celebradas bajo la LAASSP y la LOPSRM.

A. El régimen especial e integración de Petróleos Mexicanos.

El régimen especial de PEMEX se conformaba por las áreas y actividades consideradas por la Constitución como estratégicas, en el caso en concreto, el ramo del petróleo. Dichas acciones estaban previstas en la LRPETRO, publicada en el DOF el 29 de noviembre de 1958, y abrogada en el Decreto publicado el 11 de agosto de 2014, en cuyos artículos 3º y 4º se estableció lo siguiente:

-Artículo 3º. La industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;
- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y

- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como

¹⁰Se le denominó "Régimen Especial", a aquellas actividades del Estado que, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución, sean de carácter exclusivo y estratégico para el desarrollo nacional, como lo es la exploración, explotación, transformación, distribución y comercialización de hidrocarburos y de energía eléctrica. En el caso de las contrataciones públicas, se separaban las llevadas a cabo en estas actividades del resto. En un inicio, tal separación involucraba tanto al ramo petrolero (PEMEX), como al de la electricidad (CFE). No obstante, tras el auge de los Contratos de tipo Pasivo con Impacto Diferido en su Registro (PIDIREGAS) y otros de inversión a largo plazo celebrados por la CFE, así como las reformas a la LFPRH y la LGDP, las contrataciones en el ramo de la electricidad pasaron a realizarse en observancia a la LAASSP y la LOPSRM, así como las disposiciones generales en materia de Gasto Público, reservándose el "Régimen Especial" únicamente para el ramo petrolero. Posteriormente, en la LAASSP y la LOPSRM se especificó dicha separación respecto a las actividades estratégicas de PEMEX, mediante reforma publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2008.

materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

1. Etano;
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;
6. Heptano;
7. Materia prima para negro de humo;
8. Naftas; y
9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

Artículo 4º. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.”

El artículo 3º de la LPEMEX, expedida el 28 de noviembre de 2008 y abrogada el 11 de agosto de 2014, definió a PEMEX como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con fines productivos y encargado de llevar a cabo la exploración, la explotación y demás actividades correspondientes al área estratégica del petróleo y otros hidrocarburos, así como la conducción central y dirección de la industria petrolera.

PEMEX se integraba bajo el siguiente esquema de organización:

- *PEMEX Corporativo (PEMEX)*. Funciones administrativas del organismo, y se conformado por la Dirección General de PEMEX, así como las Direcciones Corporativas de Administración, Finanzas, Operaciones, Tecnología de Información y Procesos de Negocios, Jurídica, y la Dirección de PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.
- *PEMEX Exploración y Producción (PEP)*. Exploración y explotación, tanto del petróleo, como del gas natural, así como su transporte, almacenamiento y comercialización de primera mano.
- *PEMEX Refinación (PXR)*. Procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo, así como su distribución, almacenamiento y venta de

primera mano. Por otra parte, planea, administra y controla la red comercial con inversionistas privados del país para el establecimiento y operación de las Estaciones de Servicio de la Franquicia PEMEX (Gasolineras).

- *PEMEX Petroquímica (PTQ)*. Elaboración, comercialización y distribución de productos petroquímicos no básicos derivados de la primera transformación del gas natural, metano, etano, propano y naftas. Cuenta con siete complejos petroquímicos (Cangrejera, Cosoleacaque, Morelos, Pajaritos, Independencia, Tula y Escolín) y una unidad petroquímica (Camargo), y sus oficinas centrales se ubican en la Ciudad de Coatzacoalcos, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- *PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB)*. Procesar, transportar y comercializar el gas natural, hidrocarburos líquidos y productos petroquímicos básicos. También establece los parámetros de precios de gas naturales.

PEMEX tiene con participación estatal en 40 filiales, con mayoría en las siguientes:

- *PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V. (PMI)*. Importaciones y exportaciones del petróleo crudo y los derivados de éste.
- *Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V. (COMESA)*. Soluciones integrales para la exploración y explotación de hidrocarburos.
- *Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V. (IIISA)*. Administración de inmuebles y sus servicios pertenecientes a PEMEX y demás clientes, así como la planeación integral de vivienda, centros sociales y recreativos para la paraestatal.
- *III Servicios, S.A. de C.V. (III Servicios)*. Proporciona servicios inmobiliarios a PEMEX y demás clientes.

B. Normatividad.

Las disposiciones aplicables a las contrataciones realizadas por PEMEX y sus organismos subsidiarios bajo el Régimen Especial eran:

- a) La LRPETRO y su Reglamento, como legislación que establecía cuáles son las actividades de carácter productivo en el ramo del petróleo y las autoridades y organismos que se encargan de su administración, ejecución y control;
- b) La LPEMEX y su Reglamento, en las que se previeron los procedimientos de contratación y los requisitos para su celebración, así como los efectos derivados de los mismos;
- c) En un nivel administrativo, las Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DACAOS), publicadas en el DOF de seis de enero de dos mil diez. Estas disposiciones son relevantes, toda vez que tanto la LPEMEX como su Reglamento no eran explícitos en cuestiones técnicas y procedimentales, como lo son la LAASSP y la LOPSRM.
- d) La LAASSP y la LOPSRM, así como sus Reglamentos, que servían de base para actos específicos cuya regulación no está expresa en la LPEMEX y su Reglamento¹¹.

Cabe agregar que aquellas contrataciones que fueren celebradas por PEMEX y sus organismos subsidiarios bajo el tenor de la LAASSP y de la LOPSRM serían las que no formarían parte de las actividades de carácter productivo previstas en la LRPETRO, así como las relativas a la petroquímica distinta de la básica¹².

C. Las contrataciones públicas.

En los artículos 55 de la abrogada LPEMEX, y 50 de su Reglamento, se estableció que PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán optar por cualquiera de los siguientes procedimientos para las contrataciones:

- a) *Licitación Pública*, que dependiendo de las condiciones de mercado, podría ser de carácter Nacional, Internacional bajo la aplicación un tratado internacional, o Internacional abierta. Inicia con la publicación de la convocatoria y concluía con la emisión del fallo, o en su caso,

¹¹ Como el caso del dictamen previo, según lo dispuesto en el artículo 51, tercer párrafo, del RLPEMEX.

¹² Arts. 51 y 52 LPEMEX.

la cancelación del procedimiento (a diferencia de la LAASSP y la LOPSRM, que pueden concluir con el fallo o la firma del contrato).

- b) *Invitación restringida a por lo menos tres personas*, con condiciones similares a las previstas en la LAASSP y la LOPSRM. Iniciaba con la entrega de la primera invitación y concluía con la emisión del fallo, o en su caso, la cancelación.
- c) *Adjudicación directa*, que iniciaba con la solicitud de cotizaciones y culminaba con la aceptación de la proposición.

Al igual que en la LAASSP y la LOPSRM, la invitación restringida a por lo menos tres personas y la adjudicación directa son procedimientos por excepción, pues por regla general, las contrataciones debían adjudicarse a través de la licitación pública¹³.

I. Licitación Pública.

La licitación pública en el régimen especial de PEMEX contaba con las mismas etapas que aquellas celebradas al tenor de la LAASSP y de la LOPSRM. No obstante, dichas etapas tienen peculiaridades, similares a las de la LAOP de 1993, y estaban previstas en la fracción II del artículo 55 de la LPEMEX:

- 1) *Convocatoria*. se indicaba la naturaleza del objeto a contratar, los alcances del contrato, y el lugar, costo y forma de pago para la obtención de las bases¹⁴, y se difundía únicamente en el DOF y en el sitio web de la convocante, no utilizándose CompraNet.
- 2) *Bases de licitación*. De conformidad con la LPEMEX¹⁵ y su Reglamento¹⁶, así como las DACAOS¹⁷, las bases de licitación debían contener lo siguiente:
 - Elementos para acreditar experiencia, capacidad técnica y financiera, en atención a la complejidad y magnitud del objeto a contratar, y de ser el caso, requisitos para la participación y precalificación de licitantes.

¹³ Art. 54 LPEMEX.

¹⁴ Art. 55 RLPEMEX.

¹⁵ Art. 55, fracciones III y IV.

¹⁶ Art. 57.

¹⁷ Art. 19, inciso c, numeral vii.

- Descripción general del objeto de contratación.
- Plazo de ejecución.
- Reglas para las subcontrataciones, de ser el caso.
- Remuneración y condiciones de pago.
- Requerimientos sobre incorporación de contenido nacional en el objeto.
- Mecanismos de precalificación y de evaluación de las ofertas.
- Condiciones contractuales.
- Calendario del proceso de licitación.
- Casos en los que podrá declararse desierta la licitación.
- Procedimientos para la modificación de bases y recepción de comentarios y sugerencias de interesados, entre otros.
- En su caso, señalar si habrá negociación de precios u OSD y las fechas de las mismas.

En la confección de las bases, la convocante debía atender las reglas del artículo 56 del Reglamento:

- I. Que mediante la licitación se aseguraran las mejores condiciones al organismo que convoca.
- II. Evitar el establecimiento de condiciones y requisitos imposibles de cumplir por los licitantes, o bien, limitaran la libre participación o favorecieran a un determinado participante.

III. Establecer procedimientos que faciliten la pronta solución de diferencias y controversias derivadas de la ejecución del contrato.

- 3) *Junta de aclaraciones.* Al igual que en la LAASSP y en la LOPSRM, la convocante estaba obligada a celebrar, por lo menos, una junta en la que se expusieran las dudas de los interesados sobre la licitación, y éstas fueren respondidas adecuadamente, a efecto de presentar propuestas competitivas. De existir modificaciones a las bases originales, debían hacerse del conocimiento de los interesados en la última junta de aclaraciones y por los medios que se utilicen, así como hacerles entrega de las bases finales. No obstante, el plazo entre la difusión de dichas modificaciones y la presentación y apertura de proposiciones no podía ser inferior a diez días naturales¹⁸, a diferencia de los siete días previstos en la LAASSP y la LOPSRM.
- 4) *Precalificación.* Como su nombre lo indica, consistía en una evaluación preliminar de la capacidad de los licitantes, previo a la presentación de las proposiciones. El resultado de este mecanismo repercutía directamente en la aceptación o no posterior de ofertas. Si se optaba por su utilización, debía observarse lo siguiente¹⁹:

1° Realizarse previo a la presentación de ofertas.

2° Sólo podían ser precalificados los interesados que hayan adquirido las bases.

3° Podía realizarse con base en la información del Registro de Proveedores y Contratistas y la que proporcionen los interesados.

4° Los interesados podían solicitar aclaraciones respecto a la precalificación en la junta correspondiente, debiendo la convocante contestarlas, a más tardar, en una siguiente junta de aclaraciones.

5° Los resultados de la precalificación se daban a conocer por la convocante en sesión pública.

¹⁸ Art. 26 DACAAOS.

¹⁹ Art. 21 DACAAOS.

Asimismo, la convocante debía verificar en la precalificación los siguientes rubros²⁰:

- Experiencia y resultados en proyectos similares.
- Capacidad técnica, financiera, y de administración de riesgos.
- Profesionalización, especialización y experiencia del personal a asignarse al contrato.
- Disposición de tecnología, equipos e insumo necesario.
- Descripción de proyectos en ejecución y comprometidos por el interesado, con el fin de verificar la capacidad para afrontarlo, entre otros.

5) *Presentación y apertura de proposiciones.* Las propuestas podían presentarse en sobre cerrado o a través de medios electrónicos que guardaran la confidencialidad e inviolabilidad de las mismas, de acuerdo a cómo se manejen los actos del procedimiento. Si hubo precalificación, la convocante debía abstenerse de recibir las ofertas de los licitantes no acreditados²¹.

Una diferencia sustancial entre el régimen especial de PEMEX y lo previsto en la LAASSP y la LOPSRM, consiste en que las proposiciones podían ser abiertas en uno o varios actos, de los cuales se levantaba acta en que constaran los documentos recibidos por la convocante²².

Por otra parte, si se estableció el mecanismo de negociación de precios, no se harán públicas las propuestas, y se indicará el proceso para dicha negociación y la fecha al cierre del acto de presentación y apertura, de lo cual tomará nota un testigo social²³. Asimismo, tratándose de licitaciones sobre bienes o servicios estandarizados, se señalará la fecha y la forma en que se realizarán las pujas correspondientes²⁴.

²⁰ Art. 20, párrafo segundo, DACAAOS.

²¹ Art. 22 DACAAOS.

²² Art. 28, inciso d, DACAAOS.

²³ Arts. 28, inciso e, y 32, DACAAOS.

²⁴ Arts. 28, inciso f, y 31, DACAAOS.

6) *Análisis y Evaluación*. La evaluación de las proposiciones podía realizarse por cualquiera de los siguientes métodos²⁵:

- a) Binario, bajo el esquema de *“cumple-no cumple”*, similar al de la LAASSP y LOPSRM.
- b) Precio más bajo, empleado en la negociación de precios y en la oferta subsecuente de descuento para el caso de que se cumplieran los requisitos de precalificación por los licitantes.
- c) Valor presente neto, empleado para proyectos de inversión a largo plazo, y en el que se determina si la inversión es o no rentable al momento de hacerse el análisis (maximización de la inversión). Se toma en consideración la inversión inicial previa, las efectuadas durante la operación del proyecto, los flujos netos de efectivo, tasa de descuento y su duración²⁶.
- d) Puntos y porcentajes, método debidamente definido en la LAASSP, la LOPSRM, y sus respectivos reglamentos, y en el que se da un determinado puntaje a las ofertas presentadas conforme a los rubros establecidos en bases, y un porcentaje de cumplimiento, que permitía a una proposición ser analizada económicamente.
- e) Costo Beneficio, en el que se determinaba si un proyecto podría ser redituable, al grado de recuperar lo invertido, conforme a ciertos parámetros. Como se dijo antes, no hay una regulación expresa sobre esta forma de evaluación²⁷.
- f) O cualquier otro que el organismo considere conveniente.

Independientemente del método que se determine en bases, la convocante debía elaborar un dictamen en el que se especificaran razones técnicas y económicas por las que una propuesta es o no solvente, o no adecuada para ser adjudicada, relacionándose con los preceptos legales que se hayan incumplido.

²⁵ Art. 30, párrafo primero, DACAAOS.

²⁶ Vaquiro, José Didier. “El Valor Presente Neto –VPN”. Julio de 2012. PYMES Futuro. <http://www.pymesfuturo.com/vpneto.htm> (Enero de 2013).

²⁷ Cabe señalar que el Análisis Costo Beneficio se utiliza principalmente en la evaluación de los proyectos de inversión para registro en cartera de la SHCP, y están regulados en Lineamientos específicos. No obstante, éste es parte del proceso de programación efectuado en un año anterior a aquél en que planean ejercerse los recursos, y no así para evaluación de proposiciones.

Si se establecía en bases la utilización de mecanismos de OSD o de negociación de precios, se debía atender lo siguiente:

- Tratándose de una OSD, sólo participaban aquellos licitantes que hubieren resultado solventes en la evaluación técnica. Por otra parte, la convocante indicaba fecha y hora exacta en que iniciara y finalizara el periodo en que se efectuarían las pujas, así como el número de éstas, declarándose ganador a aquél licitante que hubiere ofertado el precio más bajo²⁸.
- En el caso de la negociación, los licitantes, en forma individual y separada, podían convenir modificaciones a las condiciones de contratación con el organismo convocante, y se brindaba plazo para que se presentaran las propuestas definitivas. La convocante elegía la propuesta más adecuada, y señalaba los elementos (objetivos, cuantificables y verificables) que sirvieron de base para su asignación. En todo caso, la adjudicación se hacía en condiciones de imparcialidad, honestidad, transparencia y en búsqueda de los mejores resultados para la contratación²⁹. Por otra parte, de existir una sola propuesta solvente, podía optarse por negociarse las condiciones con el licitante, a efecto de que se redujera el precio³⁰.

7) *Fallo*. Conforme a la evaluación efectuada por el organismo convocante, se determinaba si se adjudicaba a un licitante, o si se declaraba desierto el procedimiento. Se daba en junta pública a la que podían asistir los licitantes, a quienes se les entregaba copia del acta correspondiente; además, se cargaba ésta en el sitio web de la convocante³¹.

La licitación podía declararse desierta por lo siguiente³²:

- No se hubieran presentado propuestas, o de presentarse, no reunieran los requisitos solicitados.
- Que las propuestas económicas no resultaran aceptables.

²⁸ Art. 31 DACAAOS.

²⁹ Art. 32 DACAAOS.

³⁰ Art. 30, párrafo segundo, DACAAOS.

³¹ Art. 34 DACAAOS.

³² Art. 36 DACAAOS.

- Cuando se presentara alguna otra causal o supuesto previsto en bases.

Por otra parte, la convocante podía cancelar el procedimiento por cualquier causa que se haya previsto en bases, y en las que además indicara los supuestos o el procedimiento, en su caso, para resarcir los gastos efectuados con motivo de la preparación de las propuestas³³.

II. Excepciones a la Licitación Pública.

Para llevar a cabo estos procedimientos, la convocante debía vigilar que aquellos licitantes a los cuales se invitara o adjudicara directamente, contaran con los siguientes atributos:

- Posibilidad de respuesta adecuada.
- Capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesaria para asegurar el cumplimiento de los contratos.
- Que sus actividades se relacionaran con el objeto a contratar, y sobre las que contara con experiencia.

Es importante destacar que ambos procedimientos estaban limitados en el aspecto presupuestal, no pudiendo rebasar, en su conjunto, el 30% del presupuesto asignado al organismo convocante.

a) Invitación restringida a por lo menos tres personas:

La LPEMEX preveía en qué casos podrá realizarse la invitación, a saber³⁴:

- I. Cuando se destinara la contratación al desarrollo innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de PEMEX y sus organismos subsidiarios.
- II. Tratándose de servicios de estudios de ingeniería, de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación.

³³ Art. 37 DACAAOS.

³⁴ Art. 57, inciso B.

Estos procedimientos se regían por lo siguiente³⁵:

1. Podían ser nacionales o internacionales, estas últimas sean bajo la aplicación de tratado internacional o de carácter abierto.
2. Mínimo de tres ofertas para ser comparadas.
3. Las invitaciones contenían una descripción del objeto del contrato, lugar de entrega, plazos para presentación de propuestas y mecanismos de evaluación, incluyéndose el de OSD.
4. La difusión se hacía en las oficinas del organismo convocante y a través de medios electrónicos.
5. La presentación y apertura de proposiciones era pública, pudiendo realizarse sin la presencia de los oferentes.
6. El fallo se daba a conocer por el mismo medio que la invitación.

De declararse desierto el procedimiento, podía adjudicarse directamente mediante justificación del área requirente.

b) Adjudicación Directa:

Podía realizarse por cualquiera de las siguientes causas³⁶:

- I. Las vinculadas con la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente que ponga en riesgo a los trabajadores, la población, el medio ambiente, o las instalaciones utilizadas por PEMEX y sus organismos subsidiarios, consecuencia de accidentes, sabotajes, robo, otros actos dolosos u otros eventos que requieran atención inmediata.

³⁵ Art. 58 LPEMEX

³⁶ Art. 57, inciso B, LPEMEX.

- II. Servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos.
- III. Refaccionamiento o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo.

Por otra parte, si la adjudicación se relacionaba con nuevas tecnologías, fabricación de prototipos, equipos, obras, bienes o servicios que debían ser probados previo a su escalamiento industrial o masificación, podía requerirse que en la oferta se previera la realización de pruebas, determinando un alcance específico, normas aplicables y metodologías, así como el resultado deseado³⁷.

Respecto a los contratos, específicamente para el caso de obras y de prestación de servicios, debía observarse lo siguiente³⁸:

- La Nación mantenía el dominio directo sobre los hidrocarburos, registrándolas como parte de su patrimonio.
- No se concedía derecho alguno sobre las reservas petroleras. Para tal efecto, los proveedores o contratistas no podían registrarlas como activos propios.
- La dirección y control de la industria petrolera quedaba en manos de la Nación.
- Las remuneraciones derivadas de dichos contratos debían ser siempre en efectivo, pudiendo condicionarse a la generación del flujo de efectivo del propio proyecto.
- No se otorgarían derechos de preferencia respecto a la adquisición del petróleo o sus derivados, ni influiría en la venta a terceros.
- No serían suscritos contratos bajo esquemas de producción compartida o asociaciones en áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación.

³⁷ Art. 46, párrafos segundo y tercero, DACAAOS.

³⁸ Arts. 6º LRPETRO; 60 y 61 LPEMEX; 62 RLPEMEX.

- Las controversias que se suscitaren con motivo de esos contratos no podían ser sometidos a jurisdicciones extranjeras, cuando se realizaran en territorio nacional y en las zonas en que el Estado Mexicano ejercía soberanía, jurisdicción o competencia.

Un aspecto de importancia en los contratos de obras y prestación de servicios celebrados por PEMEX y sus organismos subsidiarios, fue la inclusión de una herramienta de gestión denominada “modelo económico”, que de acuerdo con las DACAAOS abstraía y empleaba variables y relaciones lógicas entre ellas, para la planeación, programación y ejecución de los contratos, con el fin de generar, mantener o incrementar valor para la propia convocante. Esta herramienta debía atender a las características del contrato y era congruente con el proyecto de inversión del organismo, en busca de cumplir con los objetivos y metas del Plan de Negocios de PEMEX³⁹. En cualquier caso, las variables determinantes en los proyectos debían ser medibles, verificables, cuantificables, auditables y en términos de los estándares o usos de la industria⁴⁰. Estos contratos eran estratégicos en las actividades de exploración y de producción.

Los contratos suscritos en esta materia contenían, entre otras cláusulas, las siguientes⁴¹:

- Las partes y sus representantes.
- Objeto del contrato y su vigencia.
- Programas de ejecución y mecanismos de ajustes.
- Plazos de entrega.
- Indicadores de cumplimiento, criterios de recepción y otras metodologías.
- Remuneraciones y los mecanismos de ajustes, si es el caso.
- Garantías.

³⁹ Art. 2, fracción VII, DACAAOS.

⁴⁰ Art. 55, párrafo segundo, DACAAOS.

⁴¹ Art. 57 DACAAOS.

- Responsabilidades de las partes.
- Condiciones para la revisión de los contratos.
- Mecanismos de prevención y resolución de controversias, así como la jurisdicción aplicable.
- Condiciones para la cesión.
- Causas de suspensión, rescisión y terminación.
- Cláusula anticorrupción.
- Bitácora y mecanismos para el control de gastos.
- Anticipos.
- Subcontrataciones.
- Disposiciones relativas a la toma de decisiones.
- Realización de trabajos conjuntamente con otros proveedores y contratistas o con el organismo.
- Prestación de servicios a cargo del organismo.
- Estudios ambientales.
- Mecanismos de financiamiento.

La rescisión del contrato podía efectuarla el organismo por cualquiera de las siguientes causas (independientemente de pactarse adicionales por las partes) imputables al contratista o proveedor⁴²:

⁴² Art. 70 DACAAOS.

- a) Incumplimiento de obligaciones derivadas del contrato.
- b) Concurso mercantil, quiebra, suspensión de pagos, o similares.
- c) Pérdida de capacidades técnicas, financieras y operativas.
- d) Revocación o cancelación de permisos o autorizaciones gubernamentales.
- e) Interrupción injustificada o abandono de los trabajos.
- f) Cesión o transferencia de obligaciones, derechos, acciones, partes sociales e intereses sin autorización del organismo.
- g) Cambio de nacionalidad, si fue un requisito, o invocar la protección de su respectivo gobierno, de ser extranjero.
- h) Ubicarse en los supuestos de la cláusula anticorrupción.

En caso de que la rescisión se invocara por los proveedores o contratistas, ésta debía hacerse mediante declaratoria de autoridad competente, y podía hacerse por alguna de las siguientes causas⁴³:

- a) Incumplimiento en las obligaciones de pago.
- b) El organismo no pusiera a disposición de éstos los sitios de obra, de prestación de servicios, o de recepción de bienes.
- c) No contar con los permisos, licencias o autorizaciones que estuvieren a cargo del organismo.

Por lo que respecta a la suspensión del contrato, las DACAAOS establecían que ésta podía darse cuando las necesidades del proyecto sustantivo o el propio contrato lo requirieran⁴⁴. No

⁴³ Art. 71 DACAAOS.

⁴⁴ Art. 74.

obstante, si bien no lo señalaba expresamente en estas disposiciones, debía considerarse la suspensión derivada de una instancia de inconformidad, en atención a lo que previsto en el RISFP vigente hasta antes de la Reforma actual.

En cuanto a la terminación anticipada, ésta podía darse por los siguientes motivos (que debían estipularse en el propio contrato)⁴⁵ :

- a) Caso fortuito o fuerza mayor.
- b) Indeterminación de la temporalidad de la suspensión.
- c) Por causas que impidan la ejecución del contrato.
- d) La falta de rentabilidad o conveniencia en proyectos de exploración o producción según el modelo económico elegido.
- e) Por criterio del propio organismo.

En la conclusión normal de los trabajos o la entrega de los bienes, se aplican similares reglas a las previstas en la LAASSP y la LOPSRM, como lo es el finiquito, cartas de satisfacción, entre otros.

Con esto, concluyo el capítulo II, dando inicio al tema de las contrataciones públicas.

⁴⁵ Art. 75 DACAAOS.

CUADRO RESUMEN DE LAS NORMAS ANALIZADAS EN ESTE CAPÍTULO

No.	Publicación	Descripción de la Norma
1	1776	Contrato para la obra pública del desagüe de la Ciudad de México.
2	09/OCT/1826	Decreto que autoriza al Gobierno para la apertura y mejora de los caminos de la República.
3	11/SEP/1827	Ley sobre junta de peajes.
4	29/MAR/1834	Ley para la apertura y mejora de caminos.
5	25/MAR/1835	Ley que aclara y establece la no retroactividad de la del 29 de marzo de 1834.
6	10/FEB/1842	Decreto por el que se manda a rematar en asta pública, las fincas de temporalidades.
7	01/MAR/1842	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la apertura de una vía de comunicación interoceánica en el Istmo de Tehuantepec.
8	27/ABR/1842	Comunicación por la que se concede privilegio exclusivo para el alumbrado de la Capital.
9	06/ABR/1843	Decreto por el que se manda abrir un camino de Chalco a Morelos.
10	23/MAY/1843	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para destilar azogue.
11	23/AGO/1843	Decreto por el que se aprueba el monumento que ha de construirse en la plaza principal de México.
12	24/SEP/1843	Decreto sobre reglas generales sobre los caminos.
13	10/MAY/1849	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para establecer telégrafos.
14	18/MAY/1849	Decreto por el que se autoriza al Gobierno para contratar un ferrocarril de Veracruz a la Capital, y de ésta a algún puerto del Pacífico.
15	12/JUL/1852	Decreto por el que se expide el Reglamento para la concesión de privilegios exclusivos.
16	29/JUL/1852	Orden por la que se expide convocatoria para la apertura de una vía de comunicación por el Istmo de Tehuantepec.
17	01/OCT/1852	Comunicación por la que se aprueban las bases presentadas por el Conde de la Cortina para la construcción del ferrocarril de Tlalpam, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán y San Ángel.
18	05/FEB/1853	Decreto por el que se aprueba el contrato celebrado para la apertura del Istmo de Tehuantepec.
19	30/AGO/1853	Decreto por el que se arrienda la nieve y azufre de propiedad nacional.
20	31/OCT/1853	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la construcción de un camino de fierro de Veracruz a México.
21	18/NOV/1853	Decreto por el que se aprueba el contrato para la navegación por vapor en los Lagos del Valle de México.
22	28/NOV/1853	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la construcción de un camino de fierro de México a uno de los puertos del Océano Pacífico.
23	16/ENE/1854	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la explotación de guano.
24	17/ENE/1854	Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la explotación de terrenos metalíferos.
25	26/JUN/1854	Decreto por el que se proroga el plazo para la instalación de la compañía que ha de construir un ferrocarril de Veracruz a uno de los puertos del Pacífico.
26	15/JUL/1854	Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro en la frontera del Norte.
27	15/NOV/1854	Decreto por el que se concede privilegio para la explotación del carbón mineral.
28	23/NOV/1854	Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un ferrocarril desde la frontera del Norte hasta a algún puerto del Océano Pacífico.
29	17/ENE/1855	Orden por la que se concede privilegio para el establecimiento de una línea de vapores entre el Puerto de Havre y los de Veracruz y Tampico.
30	23/FEB/1855	Decreto por el que se concede privilegio para el establecimiento de una línea de vapores de la Habana, a diversos puertos nacionales.
31	23/FEB/1855	Decreto por el que se concede privilegio para establecer alumbrados de gas en la Capital de la República.
32	27/ABR/1855	Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro

		de México al puerto de Santa-Anna de Tamaulipas.
33	02/AGO/1855	Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro desde San Juan, en el Departamento de Veracruz, hasta Acapulco.
34	24/AGO/1855	Comunicación por la que se manda suspender el contrato de 18 de noviembre de 1853, por el que se concedió a la Compañía empresaria de navegación por vapor en los Lagos del Valle de México, el producto de los peajes de Tláhuac.
35	05/FEB/1857	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
36	17/ENE/1868	Decreto sobre conservación de caminos.
37	16/DIC/1881	Ley sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfono.
38	01/JUL/1883	Reglamento de la Ley sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfono.
39	13/MAY/1891	Ley de las Secretarías de Estado.
40	25/ABR/1893	Ley de la Renta Federal del Timbre.
41	05/FEB/1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
42	31/DIC/1917	Ley de Secretarías de Estado.
43	25/ENE/1918	Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría.
44	01/MAR/1926	Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.
45	30/NOV/1926	Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.
46	29/DIC/1932	Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría.
47	23/ENE/1933	Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma sea parte.
48	06/ABR/1934	Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal.
49	31/DIC/1935	Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
50	31/DIC/1935	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.
51	31/DIC/1935	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
52	13/ABR/1936	Ley del Servicio de Inspección Fiscal.
53	04/SEP/1936	Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal.
54	30/DIC/1939	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
55	02/FEB/1944	Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal.
56	30/MAR/1944	Instructivo número 7 para actos de inspección fiscal en las compras que hagan las dependencias del Ejecutivo Federal.
57	31/DIC/1946	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
58	04/JUN/1947	Reglamento del control de adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal, incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito.
59	04/MAR/1949	Decreto que modifica y adiciona el Reglamento de Control de Adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal.
60	29/NOV/1958	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
61	24/DIC/1958	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
62	30/DIC/1965	Ley de Inspección de Adquisiciones.
63	04/ENE/1966	Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
64	02/FEB/1967	Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
65	06/MAY/1972	Ley de Inspección de Adquisiciones.
66	29/DIC/1976	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
67	31/DIC/1979	Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal.
68	18/OCT/1980	Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles.
69	30/DIC/1980	Ley de Obras Públicas.
70	11/DIC/1981	Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
71	04/ENE/1982	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
72	29/NOV/1982	Normas Generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
73	28/DIC/1982	Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
74	29/DIC/1982	Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
75	19/ENE/1983	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

76	06/JUL/1983	Reglas Generales numeradas de la 5.1 a la 5.8 de la Sección 5 denominada <u>Lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos</u> , relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
78	11/JUL/1983	Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes.
79	28/DIC/1983	Reforma a la Ley de Obras Públicas.
80	30/DIC/1983	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
81	30/ENE/1984	Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas.
82	08/FEB/1985	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.
83	13/FEB/1985	Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
84	07/ENE/1988	Decreto que reforma las Leyes de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; General de Bienes Nacionales; y General de Deuda Pública.
85	16/ENE/1989	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
86	09/ENE/1990	Decreto por el que reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
87	13/FEB/1990	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
88	21/FEB/1992	Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
89	30/DIC/1993	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
90	28/DIC/1994	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
91	12/ABR/1995	Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
92	24/DIC/1996	Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
93	04/ENE/2000	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
94	04/ENE/2000	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
95	20/AGO/2001	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
96	20/AGO/2001	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
97	10/ABR/2003	Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.
98	13/JUN/2003	Decreto por el que se adiciona un artículo 17 bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se reforman el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y el artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
99	12/DIC/2003	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
100	27/MAY/2005	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
101	07/JUL/2005	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
102	21/AGO/2006	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
103	29/NOV/2006	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
104	30/NOV/2006	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
105	20/FEB/2007	Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
106	05/SEP/2007	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

107	01/OCT/2007	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
108	02/JUL/2008	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
109	28/NOV/2008	Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
110	23/MAR/2009	Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
111	15/ABR/2009	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
112	28/MAY/2009	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.
113	28/JUL/2010	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
114	28/JUL/2010	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
115	15/JUN/2011	Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
116	16/ENE/2012	Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.
117	09/ABR/2012	Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia.
118	11/AGO/2014	Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

CAPÍTULO III

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS

I. Importancia y su relación con la Planeación Nacional del Desarrollo.- 1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.- A. Concepto.- B. Proceso de Planeación y sus etapas.- C. Instrumentos del Sistema.- D. Responsabilidades.- II. Las Contrataciones Públicas en el Estado Mexicano.- 1. Fundamento.- 2. Normatividad aplicable.- 3. Objeto.- 4. Etapas para la contratación.- A. Aspectos preliminares.- B. Proceso de Adjudicación y Contratación.- C. Ejecución, Entrega y Pago.- 5. Procedimientos para la contratación.- A. Licitación.- B. Excepciones a la Licitación.- 6. Figuras accesorias en los procedimientos de contratación pública.- A. Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas.- B. Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.- C. Sistema Electrónico de Información Pública CompraNet.- D. Registros Únicos de Proveedores y Contratistas.- E. Testigos sociales.

I. Importancia y su relación con la Planeación Nacional del Desarrollo.

El Gobierno de un país cuya economía se sustente en un modelo mixto no es lo suficientemente amplio para que por sí mismo pueda realizar todas las actividades que le sean encomendadas.

En México, por ejemplo, confiar en que el Gobierno realice todas las actividades que, en teoría, le son propias por mandato Constitucional o por disposición legal, se torna más en un dogma que en algo factible.

Para que el Gobierno, sea del país que sea, pueda realizar por sí mismo la totalidad de actividades que le son encomendadas, deben concurrir los siguientes elementos:

- a) Recursos económicos.
- b) Recursos naturales.
- c) Recursos humanos.

d) Tecnología y conocimiento.

e) Oportunidad.

f) Interés.

De los anteriores, el principal es el de los recursos económicos, ya que sin éstos, no se podrían realizar las actividades y, consecuentemente, los fines deseados. Recordemos que el Gobierno lleva a cabo sus actividades de acuerdo a un control del gasto, el cual se le es asignado cada cierto tiempo y bajo ciertas circunstancias.

Es en ese punto en el que intervienen las contrataciones públicas y la planeación nacional del desarrollo. El Gobierno realiza diversas acciones en la Planeación que implica el consenso, tanto con el sector privado, como el social (concertación), y diseña políticas en las que busca que los particulares realicen sus actividades en pro del Plan General (inducción). Las contrataciones son uno de los medios por los que el Gobierno actúa de manera conjunta con los particulares, en busca de llevar a cabo los objetivos de la planeación.

Las contrataciones no son ajenas al proceso de planeación. Cada organismo público debe planear y programar las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas conforme a los fines que le son propios en el SNPD. Dichas actividades se incluyen en programas específicos anuales, los cuales deben contar con una autorización presupuestaria y con un control en su contratación, su desarrollo y su conclusión. De ahí su importancia y relación.

Otro aspecto importante es el de la especialización en el Gobierno. La intervención y la acción conjunta con otros sectores permiten la implementación de conocimientos y tecnologías que dominan los particulares nacionales o extranjeros, que posteriormente los funcionarios pueden emplear en otros procesos a efecto de reducir costos y lograr los objetivos buscados.

Ahora bien, los resultados pueden consistir en varias cosas, sin embargo, podemos englobarlos en dos principales:

- 1) La reducción del costo en la realización de la actividad, buscando aprovechar de mejor manera el dinero público, con más beneficios; y

- 2) Que el objetivo buscado se cumpla, pudiendo tratarse de la implementación de una medida, la obtención de determinados bienes para una causa, o la creación de infraestructura.

Si alguno de esos dos no se cumple, parcial o totalmente, la contratación no se habrá efectuado adecuadamente ni asegurará las mejores condiciones para el Estado, recayendo responsabilidad en el Gobierno por el fracaso.

Como veremos más adelante, pueden obtenerse cosas diversas a través de las contrataciones. No obstante, los medios para contratar juegan un papel importantísimo en el sentido de determinar qué particular o particulares son los idóneos para efectuar la actividad. Si el medio para contratar no es el adecuado, o no se establecieron correctamente los requisitos a cumplir, habrá omisiones o vicios en esos procedimientos que a la larga se reflejarán en una mala compra o contrato, no cumpliéndose el objetivo buscado.

A continuación entraré al tema de la Planeación del Desarrollo en nuestro país, y más adelante al de las Contrataciones Públicas.

1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A. Concepto.

Si bien es la parte medular y funcional de la planeación del desarrollo en nuestro país, el SNPD no está definido constitucional ni legalmente.

La SPP en su momento definió a este sistema como el “conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo”¹, el cual comprende “mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación”².

¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Glosario para el proceso de planeación*. México, 1985. Pág. 111.

² Ídem.

En resumen, es el conjunto de relaciones funcionales entre las Administraciones Públicas Federal, Locales y Municipales, centralizada y descentralizada, a efecto de coordinar acciones hacia una dirección específica, en conjunción con los sectores privado y social, con el fin de lograr el desarrollo económico. Como lo afirmé en el capítulo anterior en lo referente a la Administración, se busca la coordinación de las acciones entre distintos sectores.

La LPLAN, publicada en el DOF del cinco de enero de mil novecientos ochenta y tres, es la legislación que reglamenta este Sistema, misma que deriva del apartado A del artículo 26 Constitucional. Cabe señalar que en las entidades federativas y municipios encontraremos legislación en esa materia, además de una reglamentación municipal, esta última enfocada principalmente a los servicios públicos e infraestructura física.

B. Proceso de Planeación y sus Etapas.

Desde el punto teórico, en el capítulo I hablé sobre el proceso administrativo y sus etapas, así como la importancia de cada una para llevar a cabo la correcta coordinación de los recursos, por lo que en este punto me enfoco en la planeación, y las etapas que la Ley prevé.

I. Organismos que intervienen en el proceso

Previo al desglose del proceso de planeación, diversos organismos públicos intervendrán en el mismo con el fin de que se lleve a cabo en las mejores condiciones y con la mayor información posible, a efecto de elaborar un Plan y Programas que se adecuen al entorno social y económico actual del país.

En su mayor parte, la planeación se realiza por el Ejecutivo Federal, no obstante, otros órganos de gobierno y organismos intervienen en el proceso, sea de manera informativa, técnica o administrativa:

1. Presidencia de la República.

- ✓ Hace llegar al Congreso de la Unión el Plan elaborado, para su discusión.
- ✓ Establece, en su caso, comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de planeación cuando deban ser desarrolladas por varias Secretarías.

- ✓ Con el Plan en vigor, rinde anualmente un informe sobre las acciones y resultados de su ejecución, así como la relación de las mismas respecto a las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal.
- ✓ Junto con las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, relaciona su contenido con los Programas anuales derivados del Plan y sus Programas.

2. SHCP.

- ✓ Coordina el SNPD entre ésta, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la concertación e inducción con los gobiernos locales, municipales, así como los sectores privado y social.
- ✓ Formula el PND, así como los programas regionales y especiales, los cuales someterá a la aprobación del Presidente de la República.
- ✓ Verifica la congruencia de los programas con el contenido del Plan.
- ✓ Promueve la inclusión de indicadores de evaluación de los programas.
- ✓ Elabora los programas anuales globales
- ✓ Proyecta y calculará los ingresos de la Administración Pública Federal.
- ✓ En su materia, define las políticas financiera, fiscal y crediticia.
- ✓ Procura el cumplimiento de los programas.

3. Dependencias de la Administración Pública Federal.

- ✓ Intervenir en su materia en la formulación del Plan.

- ✓ Elaborar respectivamente los programas sectoriales, en conjunto con las entidades paraestatales, así como asegurar la congruencia de los mismos con el Plan y los programas regionales y especiales.
- ✓ Vigilar que las entidades paraestatales de su sector cumplan con los programas institucionales, y que su coordinación sea conforme a lo establecido al Plan y el programa sectorial correspondiente.
- ✓ Elaborar los programas anuales que se deriven de los sectoriales.
- ✓ Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas de sus programas, en congruencia con los planes y programas locales.

4. Organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

- ✓ Participar en la elaboración de los programas sectoriales mediante propuestas relacionadas con sus funciones.
- ✓ Elaborar su programa institucional cuando así lo determine el Presidente de la República.
- ✓ Elaborar sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales e institucionales, así como su congruencia.
- ✓ Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas.

5. SFP.

- ✓ Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y sus programas.
- ✓ Cuando la normatividad expresamente le faculte, efectuar el control y seguimiento de los programas y sus acciones ejecutadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y aquellos entes públicos de los gobiernos locales y municipios, así como el sector privado y social.

6. Congreso de la Unión.

- ✓ Discutir y dar su opinión respecto al PND y los programas.
- ✓ Discutir, modificar y aprobar los proyectos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- ✓ Citar a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto al avance de sus respectivos ramos y programas.

7. Poder Judicial de la Federación.

- ✓ Resolver las controversias que se susciten en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- ✓ Resolver además las controversias derivadas de los convenios de coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Locales.

8. Organismos constitucionalmente autónomos.

- ✓ En el ámbito de su competencia y materia, proporcionar información y opiniones respecto a la formulación del Plan y sus programas, así como las acciones derivadas de éstos.
- ✓ Conocer de procedimientos derivados de actos ejecutados con base en Programas, en los casos que la Ley les faculte.
- ✓ Elaborar sus respectivos planes y programas de desarrollo, mismos que serán congruentes con el Plan y Programas Federales.

9. Gobiernos Locales y Municipales.

- ✓ Tendrán participación activa en la formulación de los programas regionales y sectoriales cuando involucren acciones en su territorio.

- ✓ Desarrollar planes y programas propios que coordinen acciones con el Plan y Programas Federales.
- ✓ Celebrar convenios con el Gobierno Federal para la implementación de acciones, así como la transferencia de recursos para la ejecución de sus programas.

10. Sector Privado y Social.

- ✓ Participar en la formulación del Plan y sus programas, a través de medios de consulta, sea en forma particular o a través de grupos que le representen.
- ✓ Aportar elementos técnicos y de investigación en las materias que les sean propias.
- ✓ Cuando las leyes lo permitan, ejecutar acciones que coadyuven con el sector público para llevar a cabo lo previsto en los programas, como en el caso de las contrataciones y concesiones.
- ✓ Ser instancia de control en los casos que las Leyes determinen.
- ✓ Los grupos indígenas serán consultados en forma previa a aquellos asuntos que les sean relacionados.

Por otra parte, estructuralmente la organización se vincula funcionalmente en tres niveles:

- i. Global. Se refiere a los aspectos más generales en el Sistema, como la economía y la sociedad.

En este nivel podemos encontrar a la SHCP como integradora del Sistema y como autoridad encargada de dictar la política fiscal. También se encuentra la SFP, como organismo fiscalizador y de seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y sus Programas, así como de la organización de la evaluación de los mismos.

- ii. Sectorial. Involucra aspectos específicos del Sistema por sectores de la economía y de la administración.

En este nivel encontraremos a las dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales serán coordinadoras de sector. También encontraremos la participación y coordinación con los Gobiernos Locales.

- iii. Institucional. Se enfoca en las actividades de producción y servicio que se lleven a cabo para el cumplimiento del Plan y sus Programas.

En este nivel se encuentran las entidades federales paraestatales: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos, entre otros.

Es importante señalar que las acciones de cada uno no se limitan a lo establecido en la LPLAN, pues deberán observar además otras leyes, reglamentos y disposiciones contractuales que se relacionen con esa materia. Como veremos más adelante, las contrataciones públicas juegan un papel importante en la consecución del Plan y sus programas, en los que no sólo interviene el Gobierno Federal, sino los Locales, Municipales y los sectores privado y social, inclusive, organismos públicos y particulares extranjeros.

II. Formulación

Consiste en la elaboración del PND que se ejecutará en la administración entrante, y del cual derivarán los Programas de Mediano Plazo. Los Programas de Corto Plazo (con vigencia de un año) no forman parte de esta etapa, como se verá más adelante.

Al igual que en la administración privada, para la elaboración de un Plan General (en este caso, el PND) debe seguirse un proceso de recabo de información, discusión y aprobación, mismo que resultará en su redacción y posterior instrumentación.

Respecto a la obtención de información, existen cuatro medios por los que el Gobierno puede obtenerla y que sirven de sustento en la elaboración del PND y sus Programas:

- 1) Consulta Popular.

Los ciudadanos, en lo individual o mediante grupos, participan en la formulación del Plan mediante foros de consulta y opiniones individualizadas, en los que expresan opiniones, demandas y propuestas respecto a las políticas públicas que debe adoptar e implementar el Gobierno que está por iniciar sus actividades.

Estos foros usualmente se instalan meses antes de comenzar la Administración entrante. Para la elaboración del Plan 2007-2012 participaron 59,997 personas a través de 205 foros de consulta, contando además con 79,921 participaciones individuales³, mientras que para el Plan 2013-2018 de la actual administración, se contó con 228,949 participaciones, entre foros, mesas sectoriales, mensajería e internet⁴.

No obstante, existen deficiencias en cuanto a los medios para realizar las consultas, ya que usualmente los foros no tienen suficiente convocatoria, y además puede existir afinidad entre los especialistas invitados con la administración entrante, por lo que estarán de acuerdo con las políticas públicas que pretenda implementar el candidato electo⁵.

Son órganos de consulta permanente: 1) organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; 2) instituciones académicas, profesionales y de investigación de organismos empresariales; 3) agrupaciones sociales diversas; 4) diputados y senadores del Congreso de la Unión; y 5) comunidades indígenas, en aquellos programas y acciones que tengan efecto directo en sus pueblos⁶.

2) Información Estadística y Geográfica.

Para la obtención de información de carácter técnico y especializada, la Constitución prevé en su artículo 26, apartado B, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyo fin es el de “suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar con el desarrollo nacional”⁷, a través de la producción, difusión, promoción y conservación de la información⁸.

³ *Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012: Escenarios, Programas e Indicadores*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Diciembre de 2007. Registro: CEF/096/2007. Pág. 26.

⁴ “Resultados del proceso de consulta”. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/> (Octubre 30, 2013).

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012... Ob. Cit. pp. 18-19.

⁶ Artículos 20 y 20 Bis LPLAN.

⁷ Artículo 3 LSNIEG.

⁸ Artículo 4 LPLAN.

Dicho Sistema se encuentra integrado por: a) el Consejo Consultivo Nacional, conformado el Presidente del Instituto de Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y representantes de las Secretarías de Estado, del Poder Judicial de la Federación, de las Cámaras de Diputados y Senadores, de las Entidades Federativas y del Banco de México⁹; b) los Subsistemas Nacionales de Información, a saber, Demográfica y Social, Económica, y Geográfica y del Medio Ambiente¹⁰; y c) el INEGI, organismo constitucional y legalmente autónomo, cuyo objetivo es el de realizar las acciones tendentes a lograr que la Información de Interés Nacional se sujete a los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia¹¹.

El INEGI fue creado por Ley mediante Decreto publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1980, con otra denominación y como órgano desconcentrado de la SPP. Posteriormente se extinguiría la Secretaría, y dicha Ley se abrogó mediante otra Ley, que fue publicada el 16 de abril de 2008, y por la que se le otorgó autonomía constitucional al Instituto.

Ahora bien, la información producida por el Instituto se considera como de Interés Nacional, de acuerdo a lo determinado en los artículos 59 y 78 de la citada Ley:

“Artículo 59.- El Instituto tendrá las siguientes facultades exclusivas:

- I. Realizar los censos nacionales;
- II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y
- III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
 - a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
 - b. Índice Nacional de Precios Productor.

Las denominaciones censo nacional o cuentas nacionales no podrán ser empleadas en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique el Instituto. Cualquier contravención a lo dispuesto en este párrafo se sancionará en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de esta Ley.

El Instituto podrá producir cualquier otra Información de Interés Nacional cuando así lo determine la Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 83 de esta Ley.”

“Artículo 78.- Además de los temas señalados en las fracciones I a III del artículo 59 del presente ordenamiento, sólo podrá considerarse Información de Interés Nacional para efectos de esta Ley, la que satisfaga los cuatro criterios siguientes:

- I. Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios; trabajo; ciencia y tecnología; atmósfera; biodiversidad; agua; suelo; flora;

⁹ Artículo 14 LPLAN.

¹⁰ Artículo 17 LPLAN.

¹¹ Artículos 3 y 52 LPLAN.

fauna; residuos peligrosos y residuos sólidos; marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, y nombres geográficos, o bien se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, incluyendo aquéllos que deban conocer los Subsistemas a que se refiere el último párrafo del artículo 17 de este ordenamiento;

II. Resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional;

III. Sea generada en forma regular y periódica, y

IV. Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada.

Sin perjuicio de lo anterior, también podrá ser considerada como Información de Interés Nacional la que resulte necesaria para prevenir y, en su caso, atender emergencias o catástrofes originadas por desastres naturales, y aquella que se deba generar en virtud de un compromiso establecido en algún tratado internacional.”

La información que produce el Instituto es oficial, y en determinados procedimientos encargados a diferentes entes públicos será necesaria su consulta para llevar a cabo los mismos, como es el caso del PND. La información del INEGI permite que los Gobiernos, tanto Federal, como Locales y Municipales, tengan una base sólida para la determinación de las políticas públicas a aplicar durante su administración. Un ejemplo es el de las carreteras: en el banco de datos del INEGI es posible encontrar información referente a las condiciones de infraestructura de comunicaciones en un Municipio, una región o incluso, del país en su totalidad, permitiendo al Sector Comunicaciones y Transportes adoptar políticas de inversión en obra pública con mayor certeza en cuanto a condiciones previas y los resultados esperados en determinado tiempo.

3) Registros y Expedientes Oficiales.

Es la información que obra en documentos y expedientes administrativos, fiscales, mercantiles, judiciales y de otra índole, referentes a procedimientos que tengan que ver con la planeación, programación y presupuestación del desarrollo económico en el país. Su importancia radica en el valor documental, o “condición de los documentos que les confiere características administrativas, legales, fiscales o contables en los archivos de trámite o concentración (valores primarios), o bien, evidenciales, testimoniales e informativas en los archivos históricos (valores secundarios)¹².

Es un control basado en la apreciación de la documentación que se integra durante la vigencia de una administración, y que permite a la misma o a una posterior confirmar, modificar, sustituir

¹² Artículo 4, fracción XXXVIII, de la Ley Federal de Archivos, publicada en el DOF el 23 de enero de 2012.

o eliminar alguna política que se haya implementado, en cuanto a los efectos que haya tenido el trámite o resolución de un expediente. El archivo de expedientes y su análisis permite la realización de bancos de datos y estadísticas que muestran la situación de una determinada rama o materia administrativa.

Un ejemplo es el de las inconformidades en las contrataciones públicas: el que se promuevan un cierto número de expedientes contra un determinado tipo de licitación (sea por la dependencia o entidad contratante, el objeto a licitar, la estructuración de las bases o la utilización de los recursos económicos autorizados), permite determinar si el Gobierno es eficiente en la realización de esos procedimientos o que se logran los fines esperados, o si es necesaria una revisión legal, técnica o administrativa en las políticas adaptadas por una convocante en particular.

4) Comparación con Gobiernos Extranjeros.

Es posible idear cómo una política pública a adoptar pueda resentirse en la propia administración o en la sociedad en general, a través de las experiencias de gobiernos extranjeros en la implementación de acciones en determinadas áreas. De ahí la importancia de contar con una política exterior responsable y participativa, que intervenga en foros abiertos internacionales.

Es importante señalar que para que se dé una adecuada comparación entre políticas nacionales y extranjeras, deben considerarse aspectos o circunstancias que sean similares entre ambos países: su condición económica, el tamaño de la población, su constitución, el desarrollo económico-social de los mismos, y las condiciones que puedan resultar variables y constantes. No es acertado comparar, por ejemplo, una política pública adoptada en un país democrático con un desarrollo económico basado en la centralización de la economía, a la de otro democrático pero con una economía más bien liberal.

Más adelante expondré respecto a la infraestructura de apoyo al SNPD, entre los que se encuentra el de la información.

Por otra parte, en la administración de Calderón Hinojosa, previo a la elaboración del PND, y como medio para acelerar ese proceso y su ejecución, se elaboró un documento denominado

“Visión México 2030: el México que queremos”¹³, que consistió “en un ejercicio de reflexión y prospectiva”, y que proporciona “un marco que va de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, políticas, planes y proyectos de desarrollo”¹⁴. Puede entenderse como la parte ideológica y teleológica del PND, pero que no se limita al que esté por aprobarse, sino también los posteriores.

Se trató de una proyección a futuro de la situación política, económica, administrativa y social del país. Ésta se hizo de acuerdo a mecanismos de consulta popular y profesional, a efecto de que con base en la información con la que se cuenta, tanto actual como de años anteriores, se determinara cuál sería el futuro más probable en atención a las políticas públicas que se tomen. No fue la única proyección en su tipo, ya que durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se elaboró una visión que abarcaba hasta el 2025, y sobre la cual también se redactó el PND 2001-2006.

Una vez discutido, y aprobadas las políticas públicas y sus mecanismos de control, la SHCP elabora el PND y lo somete a aprobación del Presidente de la República. Una vez aprobado, se remite el Plan al Congreso de la Unión para que lo examine y, en su caso, elabore observaciones respecto a las políticas y los mecanismos insertos en el documento¹⁵. El proceso de elaboración, aprobación y publicación del Plan será de seis meses contados a partir de la toma de protesta y posesión del cargo el Presidente de la República¹⁶.

Así, el PND se define como “un instrumento de política económica y social que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados”¹⁷. Regirá no sólo los programas que para el efecto se generen, sino cualquier acto de gobierno, inclusive aquellos consistentes en iniciativas de Ley, por lo que al momento de su emisión, deberán hacer mención del aspecto o punto que se pretende cumplir del Plan¹⁸.

Conforme a la Ley¹⁹, el PND precisará lo siguiente:

¹³ Disponible para su consulta en el sitio web http://servicios.enclb.ipn.mx/sites/poa/archivos/Proyecto_Vision_2030

¹⁴ *Ibidem*. Pág. 23.

¹⁵ Artículo 5 LPLAN.

¹⁶ Artículo 21, primer párrafo.

¹⁷ SPP. *Ob. Cit.* Pág. 93.

¹⁸ Artículo 10 LPLAN.

¹⁹ Artículo 21, segundo párrafo, LPLAN.

- a) Los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.
- b) Previsiones sobre los recursos que se asignarán a tales fines.
- c) Instrumentos y responsables de su ejecución.
- d) Lineamientos de política global, sectorial y regional.

Lo anterior, deberá tomar en cuenta circunstancias económicas, sociales, culturales y ambientales que se relacionen con las políticas que prevea, sobre las cuales se regirán los programas que se deriven del mismo.

Se destacan entonces cuatro aspectos en el Plan, sobre los cuales se derivarán los Programas:

- A. *Objetivos Nacionales.* Entendidos como aquellos que el Gobierno, como representante de la voluntad social, en coordinación con los sectores privado y social, pretende alcanzar mediante la planeación del desarrollo. Básicamente son aquellos planteados en la Constitución, así como los que se obtengan mediante la consulta popular realizada. Son generales y se enfocan en cuestiones más bien teleológicas, sin una concreción en cuanto al papel de la administración entrante: es lo que se espera el proceso de planeación, y no tanto de la administración pública.

En el PND 2007-2012, se plantearon diez objetivos nacionales, mientras que en el PND 2013-2018 se estableció un único objetivo general, consistente en “llevar a México a su máximo potencial”.

- B. *Ejes de Política Pública.* Derivan de los objetivos nacionales, y buscan encauzar la administración pública y los sectores privado y social conforme a una serie de criterios y directrices, a efecto de que en última instancia se consigan los objetivos nacionales. Se les denomina “ejes”, toda vez que entorno a ellos se encuentran una serie de situaciones y materias que les son relativos.

En el PND 2007-2012 se plantearon seis ejes, mientras que en el PND 2013-2018 se establecieron cinco, denominados “Metas Nacionales”

- C. *Objetivos de Política Pública.* Dentro de cada Eje podemos encontrar objetivos específicos, los cuales se plantean tras un diagnóstico de la situación que impera en el país respecto a la materia de la que se trate. Son específicos en cuanto a lo que se pretende respecto a una determinada situación.

En el PND 2007-2012 se establecieron 84 objetivos, mientras que para el PND 2013-2018 fueron un total de 31.

- D. *Estrategias.* Se establecen por cada objetivo de política pública, y se refieren a las acciones que se ejecutarán para cada problema.

En el PND 2008-2012 se establecieron un total de 360 estrategias, mientras que en el actual 118, así como 3 estrategias transversales que canalizan las cinco metas nacionales.

Asimismo, en el Plan se indicarán los programas que deban ser elaborados, mismos que deberán ser congruentes con el primero, y cuya vigencia no excederá del plazo que dure la administración pública respectiva, aun cuando tenga proyecciones de un plazo mayor²⁰.

Por otra parte, la SHCP expidió los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, publicados en el DOF de 10 de junio de 2013, por los cuales establece los procedimientos a seguir dentro de las dependencias para la elaboración de los respectivos programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, los plazos para su entrega, la publicación, y la coordinación de los mismos con las entidades federativas en los que se tenga ejecución.

Los Programas deberán integrar la siguiente información:

- 1) *Diagnóstico*, que incluya un análisis de la problemática a atender en la implementación del programa, tomando en consideración las variables históricas.

²⁰ Artículo 22 LPLAN.

- 2) *Alineación a las Metas Nacionales*, buscando la efectiva coordinación y derivación de los programas al PND, y evitando la duplicidad de acciones.
- 3) *Objetivos, Estrategias y Líneas de acción*, en los que haya coherencia entre éstos y las Metas Nacionales.
- 4) *Estrategias Transversales*, que se refieren a los tres programas transversales del PND.
- 5) *Indicadores*, en los que se seleccionan parámetros mínimos y máximos sobre los que pueda medirse la efectividad de la aplicación de políticas de los programas, indicando si se están cumpliendo o no los objetivos.

Por otra parte, conforme a la LPLAN, los Programas pueden ser de cuatro clases:

- a) Sectoriales. Son aquellos que rigen las actividades de un sector administrativo respectivo, en los que además se incluirán estimaciones de recursos, los instrumentos y responsables de su ejecución²¹. Son elaborados por la dependencia que encabece el sector, y previo dictamen de la SHCP, se someterán a la aprobación del Presidente de la República²².

Una vez aprobados, se publicarán en el DOF²³. Asimismo, sus revisiones y adecuaciones, previa aprobación del Presidente de la República, se publicarán en ese medio de difusión²⁴.

- b) Regionales. Son aquellos que se refieren a las regiones consideradas como prioritarias o estratégicas, de acuerdo a los objetivos nacionales del Plan, y siempre que la jurisdicción territorial sobrepase los límites de las Entidades Federativas²⁵. Éstos se elaborarán por la SHCP y se pondrán a consideración y aprobación del Presidente de la República²⁶.

A diferencia de los Programas Sectoriales, los Regionales se elaborarán y entregarán conforme se haya acordado con la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP.

²¹ Artículo 23 LPLAN.

²² Artículo 29, segundo párrafo, LPLAN.

²³ Artículo 30 LPLAN.

²⁴ Artículo 31 LPLAN.

²⁵ Artículo 25 LPLAN.

²⁶ Artículo 29, primer párrafo, LPLAN.

- c) Institucionales. Son aquellos elaborados por los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, los cuales se sujetarán tanto a las previsiones del Plan, como al Programa del Sector al que correspondan. Además, se sujetarán a las propias leyes que regulen su función y organización²⁷.

Una vez elaborado, el organismo a través de su órgano de gobierno y administración someterá el Programa a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector; tratándose de las paraestatales no sectorizadas, la aprobación la emitirá la SHCP²⁸.

- d) Especiales. Se refieren a aquellas actividades que el Plan consideró como prioritarias para el desarrollo integral del país, o aquellas en las que haya relación entre dos o más sectores²⁹.

Dichos programas, al igual que los regionales, serán sometidos por la SHCP a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

No obstante, en el PND 2013-2018 se previó una quinta clase de programa denominado “Transversal”, con una mayor amplitud que los anteriores, y que engloban las políticas y acciones derivadas de las estrategias transversales, en que se busca conjuntar elementos comunes de las cinco metas nacionales y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

III. Instrumentación

Es la etapa en la que se “traducen los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo”³⁰. Estos programas son anuales, y su finalidad es la de precisar metas y acciones, la asignación de recursos, determinar los responsables de la ejecución y la fijación de tiempos de ejecución³¹. Concretizan lo previsto en el Plan y Programas a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal. Además, son el sustento de los anteproyectos de presupuesto anuales de cada organismo³².

²⁷ Artículo 24 LPLAN.

²⁸ Artículo 29, tercer y cuarto párrafos, LPLAN.

²⁹ Artículo 26 LPLAN.

³⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Planeación Democrática*. Fondo de Cultura Económica. Colección: Cuadernos de Renovación Nacional. México, 1988. Pág. 51.

³¹ *Idem*.

³² Artículo 27 LPLAN.

La programación anual puede ser operativa o presupuestaria, consistiendo la primera en aspectos normativos (reglamentación de leyes, expedición de lineamientos, reglas y manuales de operación, entre otros), mientras que la segunda se refiere a los aspectos financieros de la Planeación (proyectos de presupuesto de egresos, coordinación fiscal, oficios de autorización y convenios de colaboración con otros entes públicos federales, locales o municipales).

Por otra parte, los Programas Anuales pueden ser de tres tipos³³:

- a) Operativos Anuales Macro. Son aquellos que constituyen un marco general para la integración de otros programas anuales. Se basan en otro instrumento denominado “Criterios generales de Política Económica”, los cuales son emitidos por la SHCP, y que establecen una serie de directrices que deben tomar en consideración al momento de realizar sus respectivos programas anuales.
- b) Operativos Anuales Preliminares. En ellos se detallan las acciones a ejecutarse para cumplir con lo previsto en los Programas de Mediano Plazo, y son los que sirven de base para los anteproyectos de presupuesto. Son de carácter técnico e interno, por lo que no se publican.
- c) Operativos Anuales Definitivos. Son los programas de trabajo de las dependencias y entidades que serán efectivos desde que inicie el año siguiente de gestión.

Un ejemplo de la programación anual y que se relaciona con el tema de esta tesis es de los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, en los que se establecen las contrataciones públicas que llevarán a cabo cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, los objetivos de las mismas y proyectos de recursos que se requerirán para ese efecto.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto por los artículos 28 y 32 de la LPLAN, la programación anual considera cuatro vertientes³⁴:

³³SPP. *Ob. cit.* p. 56.

³⁴*Ibidem.* p. 52.

- 1) *Obligatoria*, que comprende las acciones a las que las dependencias y entidades se encuentran obligadas legalmente para cumplir las metas y objetivos del Plan y los Programas de Mediano Plazo.
- 2) *Coordinada*, que se refiere a las acciones que desarrollan en coordinación el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales, a efecto de realizar tareas comunes. El fin de la coordinación es la compatibilidad en las actividades de planeación en dichos órdenes de gobierno.

Cada Entidad Federativa, de acuerdo a las leyes y reglamentos que se emitan por sus propios órganos competentes, organizan Sistemas Estatales de Planeación Democrática, cuyo objetivo es ordenar y promover su propio desarrollo, y encauzar sus políticas con los objetivos y metas nacionales previstas en el PND, en pro de la descentralización de la vida nacional que se ha planteado desde décadas atrás.

La coordinación entre ambos sistemas se efectúa a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES); por otra parte, existen también los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios (COPLADEMUN). No sólo se busca congruencia entre Planes Estatales de Desarrollo con el PND, sino que estas instancias permiten la participación de los Gobiernos Locales y Municipales en la elaboración del mismo.

La LPLAN en su artículo 34 establece cuáles pueden ser objetos de coordinación entre Gobierno Federal y Gobiernos Locales:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Una vez aprobados esos convenios, deberán publicarse en el DOF³⁵.

- 3) *Inducida*, que es la ejecución de instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas por el Gobierno Federal para inducir a los sectores privado y social para que sus respectivas acciones sean compatibles con los objetivos nacionales y particulares del Plan y los Programas de Mediano Plazo. Dicha inducción se realiza mediante instrumentos de políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.
- 4) *Concertada*, que son acciones que serán convenidas con los sectores privado y social para la ejecución de lo previsto en el Plan y los Programas de Mediano Plazo. Consiste en convenios que el Gobierno Federal celebra con particulares o grupos sociales interesados en la ejecución de objetivos y propósitos del Plan y los Programas. Asimismo, en dichos convenios podrán establecerse consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento³⁶. Los mismos serán considerados de Derecho Público, y las controversias suscitadas con motivo de su interpretación y cumplimiento serán resueltas por tribunales federales³⁷. El objeto buscado por las partes no será el lucro, sino cumplir lo establecido en el Plan y en los Programas.

Un ejemplo de los contratos de concertación es el de aquellos celebrados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) con las empresas, encaminados a que de forma voluntaria se cumpla con la normatividad ambiental, a efecto de recibir el certificado denominado "Industria Limpia"³⁸.

IV. *Ejecución*

Es aquella en la que los Programas Anuales surten efectos y las acciones previstas se ejecutan por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sea por sí mismas, o a través de otros entes.

³⁵ Artículo 36 LPLAN.

³⁶ Artículo 38 LPLAN.

³⁷ Artículo 39 LPLAN.

³⁸ *Convenios, contratos y consultas*. Sitio Web de la PROFEPA. Noviembre de 2011. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/559/1/mx/convenios_contratos_y_consultas_.html (Octubre 31, 2013).

Cabe aclarar que pueden referirse a diversos aspectos, tanto de contratación para la adquisición de bienes, servicios o de obra pública, como la implementación de mejora en los trámites internos, el fomento a determinadas áreas o actividades, la actividad interna de los organismos o los tratos con otros organismos públicos o privados, dependiendo de los objetivos y metas que cada Programa Anual establezca.

Es en este punto en el que las contrataciones públicas, tema central de la tesis, cobran relevancia, puesto que el objetivo de éstas es precisamente el de coadyuvar con la dependencia o entidad contratante a llevar a cabo las actividades que se prevean en los Programas, a través de la acción de los particulares y grupos sociales. Lo anterior, ya que existen ciertas ramas o actividades especializadas que si bien la dependencia económicamente pudiera realizar por sí misma, puede ser que no cuente con el personal o equipo necesario para ello, por lo que contrata con particulares (personas físicas o morales) para que realicen las actividades mediante un pago. En el próximo capítulo expondré de lleno el tema de las contrataciones públicas y su importancia.

V. *Control*

Son “aquellas actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los Programas”³⁹. Su finalidad es que de manera oportuna se detecten desviaciones, insuficiencias e incongruencias durante el proceso de programación (formulación, instrumentación, ejecución y evaluación).

Puede ser de dos tipos:

- a) *Normativo y Administrativo*, que se realiza con base en las disposiciones legales y administrativas, como las auditorías efectuadas por organismos fiscalizadores, o la instancia de inconformidad en las contrataciones públicas, tema de esta tesis que será analizada en el Capítulo IV.
- b) *Económico y Social*, que tiene sustento en los efectos causados por una determinada acción en un entorno social. Un ejemplo es el de las acciones efectuadas por la Contraloría

³⁹SPP. *Ob. cit.* p. 56.

Social, en la que de acuerdo a las opiniones y denuncias efectuadas por los ciudadanos se revisan actos gubernamentales.

VI. *Evaluación*

Se define como “el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan, de los Programas y del propio funcionamiento del Sistema de Planeación, en un periodo determinado que generalmente es de un año”⁴⁰.

Permite la obtención de elementos respecto a resultados obtenidos durante un año de gestión, sobre los cuales se proponen cambios o se mantienen las acciones a efectuar en subsecuentes.

Si bien desde la entrada en vigor de la LPLAN han existido sistemas por los cuales se ha procurado la evaluación de los resultados en la Administración Pública Federal, no es sino hasta 2008 que se implementa un sistema por el cual se pretende la aplicación de un método de planeación estratégica en las dependencias, en el que los resultados obtenidos influyen en el Presupuesto que se les asigna.

A este método se le denomina Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que consiste en un sistema por el que se evalúa información objetiva sobre el diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultado de las políticas y programas públicos. Es, en efecto, una de las estrategias previstas en los programas de reforma fiscal impulsados por la SHCP, por el que se busca que la evaluación de los programas tengan una efectiva relación con el beneficio y satisfacción de la sociedad.

Los resultados del SED son la base administrativa de otra iniciativa de mejora en la gestión pública, denominado Presupuesto basado en Resultados (PbR), el cual se asigna conforme a los resultados que arrojen las acciones de las dependencias y entidades durante su gestión anual. Dichos resultados se medirán conforme a la satisfacción que se tenga sobre los indicadores previstos en los Programas, lo que asignará un puntaje de avance en el desarrollo de una determinada estrategia. Entre mejores resultados haya obtenido un organismo público federal, su presupuesto le podrá ser incrementado y viceversa. Lo anterior, implica una mejora y

⁴⁰*Ibidem*. Pág. 53.

un seguimiento en la actividad gubernamental encaminada al cumplimiento, tanto de los Programas Anuales en primera instancia, como de los Programas de Mediano Plazo y el Plan, posteriormente.

C. Instrumentos del Sistema.

Se refiere a los documentos que son generados en el SNPD, los que contienen los objetivos, metas, estrategias, indicadores y líneas de acción a ejecutarse y cumplirse.

<p style="text-align: center;">Formulación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PND. • Programas de Mediano Plazo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sectoriales. ○ Regionales. ○ Institucionales. ○ Especiales. ○ Transversales.
<p style="text-align: center;">Instrumentación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programas Anuales: <ul style="list-style-type: none"> ○ Operativos Anuales Macro. ○ Operativos Anuales Preliminares. ○ Operativos Anuales Definitivos. • Ley de Ingresos de la Federación. • Presupuesto de Egresos de la Federación. • Convenios Únicos de Desarrollo. • Convenios de Concertación.
<p style="text-align: center;">Ejecución y Control</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. • Informes mensuales de los Gabinetes Especializados y de las Dependencias. • Informes mensuales de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación. • Auditorías gubernamentales y dictámenes de la SFP y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
<p style="text-align: center;">Evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de Gobierno. • Informes Anuales de Ejecución del PND. • Informes Anuales de Ejecución de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales. • Informes anuales de Evaluación de la SFP. • Informes de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la ASF.

D. Responsabilidades.

La LPLAN prevé en su Capítulo Séptimo las medidas disciplinarias que se les impondrán a aquellos servidores públicos que en ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de la misma, así como otras que se deriven del Plan y sus Programas.

Esas medidas consisten en el apercibimiento o amonestación, la suspensión y la destitución del cargo del funcionario. Por otra parte, serán los titulares de la dependencia o entidad respectiva quienes promuevan ante las autoridades competentes la aplicación de las medidas disciplinarias⁴¹.

Vale hacer mención que en la SFP, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y de su Contraloría Interna, no se ha tramitado expediente alguno de responsabilidades a servidores públicos en planeación del desarrollo. No obstante, en los OIC de algunas dependencias y entidades federales sí se han tramitado expedientes, en los que se han impuesto sanciones en esa materia⁴².

II. LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL ESTADO MEXICANO.

1. Fundamento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sustento político-jurídico de las normas en nuestro país, prevé en su artículo 134 las bases para la regulación de las contrataciones que sean celebradas por el Gobierno, sea el Federal, los Locales o los Municipales. En su primer párrafo, se hace referencia a los recursos que les sean autorizados, mientras que en el tercero y cuarto párrafos se enfoca en las contrataciones en sí:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia 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

⁴¹ Artículo 42, segundo párrafo.

⁴² Esta información se obtuvo mediante solicitud ante la Unidad de Enlace en la SFP, misma que se encuentra disponible para su consulta en el sitio web <http://www.infomex.org.mx> con el folio 0002700272811.

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.”

Por otra parte, la LAASSP y la LOPSRM establecen:

“Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, 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, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.”⁴³

“En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.”⁴⁴

“Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.”⁴⁵

De las disposiciones antes transcritas, podemos enumerar los siguientes principios en las contrataciones:

- 1) *Transparencia*. El manejo de los recursos autorizados para los procedimientos de contratación debe hacerse del conocimiento público por parte de los organismos, independientemente del medio por el cual se hayan obtenido.
- 2) *Honradez*. Se refiere a un actuar con rectitud por parte de las autoridades encargadas de los procedimientos de contratación. Daniel Ramos Torres (México, 2010) lo denomina como “moralidad administrativa”.

⁴³ Art. 26, párrafo segundo, LAASSP.

⁴⁴ Arts. 26, párrafo quinto, LAASSP; 27, párrafo tercero, LOPSRM.

⁴⁵ Arts. 29, párrafo segundo, LAASSP; 31, párrafo segundo, LOPSRM.

- 3) *Imparcialidad*. Las contrataciones no deben realizarse con una inclinación a una determinada persona, por lo que los funcionarios encargados de evaluar y adjudicar deben analizar cada oferta conforme a los mismos elementos.
- 4) *Igualdad*. Relacionado con el anterior, se relaciona con una condición entre los particulares, contando con los mismos derechos para ser evaluados y adjudicados, y sometidos a los mismos requisitos para participar.
- 5) *Competencia*. Se refiere a la no monopolización de las ofertas, lo que permite que varias personas puedan ofrecer un producto o servicio a precios convenientes para el Gobierno, sin que éste se vea en la necesidad de aceptarlos a un precio por demás elevado.
- 6) *Libre Concurrencia*. Los procedimientos de contratación deben asegurar la participación de varios oferentes, mediante requisitos que no limiten la misma. Lo mismo ocurre para el caso de bienes, servicios u obras de mayor especialización, pues si bien no cualquier persona podría ofrecerlas, sí deben existir oferentes suficientes.

Por otra parte, los fines son:

- I. *Eficiencia*. De carácter económico-administrativo, se refiere a la sencillez de los procesos. En este caso, las contrataciones deben asegurar que un proceso al cual se destinen sea ágil y no lo contrario, es decir, que lo retarden.
- II. *Eficacia*. Se enfoca en el resultado obtenido, el cual debe ser precisamente lo que se pretendía con la contratación. Si ésta no es eficaz, no se cumplió el objetivo planteado.
- III. *Economía*. Fin que se definió en el primer capítulo: se busca que mediante una contratación el ente público pueda adquirir un bien, servicio u obra, gastando menos de lo esperado, es decir, que el Gobierno, con base en cotizaciones y la competencia entre participantes, contrate buscando un precio menor, permitiendo ahorros, sin que ello implique un objeto o servicio de menor calidad.
- IV. *Obtener las mejores condiciones* en cuanto a:

- a. *Precio*. Similar al de economía, buscando el menor precio en bienes o servicios.
- b. *Calidad*. El objeto contratado debe contar con la calidad respaldada en normas, aun cuando el precio haya sido menor al esperado.
- c. *Financiamiento*. Implica que el ente público no se endeude innecesariamente, sino que el bien, servicio u obra lo haya valido.
- d. *Oportunidad*. Las contrataciones deben permitir que el bien, servicio u obra se encuentre disponible en el mercado, de tal modo que haya ofertas disponibles, evitando que el precio se eleve sobremanera.
- e. *Crecimiento Económico*. Las contrataciones que lleve a cabo el Gobierno no deben ser por capricho, sino que deben permitir el fomento a la economía nacional.
- f. *Generación de empleos*. Relacionado con el anterior, la adquisición de bienes y servicios o la contratación de obras públicas debe buscar la generación de empleos a nacionales.
- g. *Eficiencia Energética*. Como su nombre lo indica, las contrataciones deben asegurar la utilización eficiente de la energía, evitando el desperdicio, y, de ser posible, se utilicen medios alternativos, que eviten contaminación y sobreexplotación de los recursos naturales.
- h. *Uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos y protección al medio ambiente*. Relacionado con el anterior, las contrataciones deben celebrarse en pro del aprovechamiento y desarrollo sustentable de los recursos naturales, lo que permitirá su uso en ocasiones posteriores sin dejar vulnerables los ecosistemas nacionales.

2. Normatividad aplicable

El Gobierno Federal, los Locales y Municipales pueden celebrar contratos en diversas materias, con base en su respectiva legislación.

No obstante, existen tres aspectos que determinan qué normatividad será aplicable al caso en concreto:

a) El Orden de Gobierno en el que sea celebrado el contrato.

El Gobierno Federal contratará aplicando lo previsto en las Leyes Federales de Contratación Pública, y en su caso, en los apartados específicos de los Tratados Internacionales en los que México sea parte.

Los Gobiernos de las Entidades Federativas se regirán por la normatividad de carácter local, mientras que los Ayuntamientos podrán contar con una normatividad propia (reglamentos) o la de la Entidad Federativa en la que se encuentre su territorio. No obstante, como veremos más adelante, existen casos en los que derivado de la naturaleza de los recursos a emplear deberá aplicarse la legislación federal.

b) La Función de Poder Público que esté celebrando el contrato.

Como se expuso en el primer capítulo, el Poder Público, sea Federal, Local o Municipal, tiene tres grandes funciones: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

En atención a ello, el Ejecutivo, dadas las atribuciones y obligaciones con que cuenta, contratará con una normatividad que será de carácter general, como serían la LAASSP y la LOPSRM; sin embargo, la administración pública descentralizada, cuando cuente con un régimen específico de contrataciones en determinadas materias (como el caso de PEMEX, CFE o los Centros de Investigación) aplicará en primer término su normatividad respectiva.

Por su parte, el Legislativo y el Judicial tendrán una reglamentación propia para contratar, aplicando en lo que no se prevea en éstos, y siempre bajo los principios y fines del artículo 134 Constitucional, lo dispuesto en la normatividad del Ejecutivo.

Ahora bien, los organismos públicos de carácter autónomo (sean constitucionales o legales, así como federales, locales o municipales), contarán con una normatividad propia para dichas actividades, y sólo en los casos en que ellos mismos determinen, al igual que el Legislativo y el Judicial, podrán aplicar las leyes aplicables al Ejecutivo.

c) El origen y el destino de los recursos públicos autorizados para la contratación.

El Gobierno Federal, al utilizar recursos con base en las partidas autorizadas del Presupuesto de Egresos de la Federación, aplicará la Legislación de carácter federal. En la administración paraestatal, dependerá si se trata de recursos propios o de la dependencia coordinadora de sector, para determinar si es aplicable la normatividad propia o la federal.

Los organismos públicos con competencia autónoma aplicarán su normatividad interna para determinar si esos recursos pasan a formar parte de su patrimonio (lo que llevará a contratar conforme a sus propios ordenamientos) o si de acuerdo al convenio para la transferencia de recursos deberían aplicar la normatividad federal general.

Para el caso de los Gobiernos Locales y Municipales, cuando se trate de contrataciones llevadas a cabo con recursos propios, se aplicará la normatividad local o municipal. Cuando sean recursos transferidos por el Gobierno Federal, por regla general, se aplicará la Legislación Federal.

Hay excepciones que se generan cuando existen recursos que en origen son federales, pero al ser transferidos su naturaleza cambia y dejará de aplicarse la legislación federal, pudiendo tratarse de la normatividad local o reglas y manuales de operación, a saber:

- I. Los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, previstos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Capítulo V de la LCF.

El Ramo 33 fue creado en 1998 durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, como un apoyo que el Gobierno Federal otorgaba a los Gobiernos Locales y Municipales, con el fin de atender necesidades básicas y prioritarias en la población de sus demarcaciones. Para ese efecto, las políticas locales y municipales debían ajustarse conforme a las federales, y celebrar convenios de coordinación en el que se establecen derechos y obligaciones para sus partes.

Esas aportaciones se distribuyen en ocho fondos⁴⁶:

⁴⁶ Artículo 25 LCF.

- a. *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo*⁴⁷. Brinda apoyo a los Gobiernos Locales para cumplir con las atribuciones que prevé la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16. A partir de 2015 sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y su finalidad es la de aportar a los Gobiernos Locales los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupará las plazas transferidas a las Entidades Federativas, de conformidad con el artículo tercero transitorio, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013.
- b. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*⁴⁸. Se refiere a aquéllos destinados a los Gobiernos Locales para cumplir con las atribuciones que prevé la Ley General de Salud (LGS) en sus artículos 3º, 13 y 18.
- c. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*⁴⁹. Se destina al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que tengan un beneficio directo a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Para ello, se subdivide en dos rubros:
1. *Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*: incluye obras de relativas a agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias marginadas, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.
 2. *Infraestructura Social para las Entidades*: obras y acciones de alcance que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presentaren mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en las Entidades Federativas.

⁴⁷ Artículos 26 a 28 LCF.

⁴⁸ Artículos 29 a 31 LCF.

⁴⁹ Artículos 32 a 35 LCF.

- d. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*⁵⁰. Son las aportaciones destinadas a la satisfacción de sus requerimientos, prioritariamente al pago de obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y la atención de necesidades de seguridad pública.
- e. *Fondo de Aportaciones Múltiples*⁵¹. Son aquéllos destinados al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, de conformidad con la Ley de Asistencia Social. Asimismo, a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior universitaria, de acuerdo a las necesidades de cada nivel.
- f. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*⁵². Se busca con éstas complementar los servicios de educación tecnológica y para adultos que brindan los Gobiernos Locales. Su operación se regirá por los convenios de coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, en que se acordarán las condiciones para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios.
- g. *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal*⁵³. Se destinarán a las siguientes actividades en las Entidades Federativas:
1. Profesionalización de recursos humanos vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de elementos de seguridad pública.
 2. Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías ministeriales o equivalente en las Procuradurías Locales, policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios y de los

⁵⁰ Artículos 36 a 38 LCF.

⁵¹ Artículos 39 a 41 LCF.

⁵² Artículos 42 y 43 LCF.

⁵³ Artículos 44 y 45 LCF.

centros de reinserción social de internamiento para adolescentes, así como su equipamiento.

3. Establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticas y de personal, así como la compatibilidad con los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima.
 4. Construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios y de reinserción social de internamiento para adolescentes, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.
 5. Seguimiento y evaluación de los programas anteriores.
- h. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*⁵⁴. Su objetivo es el de fortalecer los presupuestos locales y regionales, destinándose sus recursos para cubrir las siguientes actividades:
1. Inversión en infraestructura básica (obra pública y adquisición para los mismos efectos).
 2. Saneamiento financiero enfocado en deuda pública.
 3. Saneamiento de pensiones y reformas a dichos sistemas.
 4. Modernización de los Registros Públicos de Propiedad y del Comercio.
 5. Modernización de los sistemas de recaudación locales a efecto de aumentar la base gravable.

⁵⁴ Artículos 46 y 47 LCF.

6. Proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
7. Sistemas de Protección Civil Locales.
8. Educación Pública.
9. Fondos constituidos para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura susceptibles de complementarse con inversión privada, y estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía y otros bienes y servicios relacionados con dichos proyectos.

II. Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

El Seguro Popular se encuentra previsto en el Título Tercero Bis de la LGS, como parte de la reglamentación del artículo 4º Constitucional.

De acuerdo a la Ley, la protección social en salud es “un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención”⁵⁵.

Es un fideicomiso-contrato público conformado por aportaciones de los Gobiernos Federal y Locales, así como de los beneficiarios del propio Sistema, por el que se busca solventar las limitantes en la cobertura de los servicios de salud Federales y de las Entidades Federativas, por lo que respecta a aquellas personas que por su situación laboral, económica o social no se

⁵⁵ Artículo 77 bis 1, segundo párrafo, de la LGS.

encuentren afiliados a los Sistemas de Seguridad Social, tanto federales (IMSS, ISSSTE e ISSFAM), como locales.

A su vez, los Gobiernos de las Entidades Federativas crean en su estructura orgánica (en las respectivas Secretarías de Salud) los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), los cuales serán los encargados de administrar los recursos para el pago del personal y beneficiarios del Seguro Popular, así como efectuar las contrataciones que se requieran para cumplir con los objetivos del programa y de los convenios de coordinación celebrados con el Ejecutivo Federal⁵⁶.

El Fideicomiso se integra por diversos fondos. No obstante, los que se utilizan frecuentemente para las contrataciones públicas, son los siguientes:

- a) *Cuota Social y Aportación Solidaria*. Se conforma por las cuotas que paguen los beneficiarios del Sistema en los términos de la LGS, así como las aportaciones que efectúen los Gobiernos Federal y Locales, los cuales se determinarán por el número de habitantes beneficiados por Entidad Federativa.
- b) *Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos*: De acuerdo a la Ley, los gastos catastróficos son aquellos que derivan “de tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico, terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren”⁵⁷.
- c) *Fondo de Previsión Presupuestal*: De los recursos obtenidos mediante las cuotas sociales y las aportaciones solidarias, la Secretaría de Salud integrará una previsión del 3% del total⁵⁸, con los siguientes destinos:

⁵⁶ Artículo 77 bis 2 LGS.

⁵⁷ Artículo 77 bis 29 LGS.

⁵⁸ Artículo 77 bis 18 LGS.

- a. Dos terceras partes se ejercerán para cubrir necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas en las Entidades Federativas con mayor marginación social.
- b. Una tercera parte destinada a la atención de diferencias imprevistas en la demanda de servicios durante cada ejercicio fiscal, así como la garantía de pago por la prestación interestatal de servicios.

Por otra parte, en el artículo 77 bis 16 de la Ley, se establece que los recursos del fideicomiso serán administrados y ejercidos por los Gobiernos Locales conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación celebrados con el Gobierno Federal, registrando los mismos como ingresos propios.

Asimismo, por lo que hace al control y supervisión de los recursos, en el artículo 77 bis 32 se establecen dos momentos:

1. Desde el inicio de la presupuestación y hasta la entrega de los recursos a los Gobiernos Locales, en el que corresponderá a la autoridad federal el ejercicio de dichas facultades, a saber, la SFP.
2. Desde la recepción de éstos hasta su erogación total, se efectuará por las autoridades locales.

III. Subsidios sujetos a Reglas y Manuales de Operación.

Al igual que las aportaciones federales, los subsidios son transferencias etiquetadas para el cumplimiento de los convenios de coordinación que sean celebrados con el Ejecutivo Federal. Dichos subsidios se encuentran regulados por lineamientos, específicamente Reglas y Manuales de Operación, que si bien la mayoría establecen que no pierden su carácter federal, existen otros con peculiaridades, como el que se otorguen a fondo perdido (no son recuperables por la dependencia que los otorga) o no son controlados por las autoridades federales que deberían ser competentes, como la SFP, o fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Uno de los ejemplos más claros de esa situación es el del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), en el que si bien es de carácter federal y se emite conforme a las facultades que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) tiene por Ley, se transfieren dichos subsidios a los Gobiernos Locales, para que a su vez los asignen a las Asociaciones Civiles de Usuarios (ACU) y las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) que dirigen los Distritos de Riego en el país.

Una vez recibidos esos recursos por las ACU o las SRL, convocarán a procedimientos de licitación y contratarán en atención a lo previsto en el Manual de Operación de ese subsidio, sin sujetarse a la normatividad federal (LAASSP y LOPSRM), ni tampoco al control por la autoridad también federal (SFP). Asimismo, no son auditables, y se otorgan en un fondo no recuperable por quien asignó dichos recursos en primera instancia.

3. Objeto.

El Gobierno contratará, en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios, cualquiera de los siguientes bienes y actividades:

ADQUISICIONES (Artículo 3º LAASSP)	
Fracción	Objeto
I	Bienes muebles.
II	Bienes muebles que deban incorporarse a un inmueble respecto a una obra pública, sea por administración directa o contrato.
III	Bienes muebles que incluyan su instalación por el proveedor en inmuebles de la convocante, cuya instalación sea de un monto menor al del objeto en sí.
ARRENDAMIENTOS (Artículo 3º LAASSP)	
I	Bienes muebles.
SERVICIOS (Artículo 3º LAASSP)	
IV	Servicios relativos a bienes muebles adheridos o incorporados a inmuebles, cuando su mantenimiento no afecte a dicho inmueble y sea prestado por persona cuya actividad comercial se relacione con el servicio.
V	Reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles.
V	Maquila.
V	Seguros.
V	Transportación de bienes muebles o personas.
V	Limpieza y vigilancia.

VII	Prestación de servicios de personas físicas.
VIII	Consultorías, asesorías, estudios e investigaciones.
IX	Servicios de cualquier naturaleza que generen obligación de pago para la contratante, cuando no se encuentre prevista en otras normas.
OBRA PÚBLICA (Artículo 3º LOPSRM)	
Primer Párrafo	Construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles.
I	Mantenimiento y restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique la modificación del mismo.
III	Proyectos integrales.
IV	Trabajos de exploración, explotación y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas.
IV	Mejoramiento de suelo y subsuelo.
IV	Desmontes.
IV	Extracción y similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo.
V	Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.
VI	Trabajos de infraestructura agropecuaria.
VII	Instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten.
VIII	Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada, en los que el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma.
IX	Aquellos de naturaleza análoga, cuando no se encuentre regulada por otra Ley
SERVICIOS RELACIONADOS CON OBRA (Artículo 4º LOPSRM)	
Primer Párrafo	Trabajos cuyo objeto sea concebir, diseñar y calcular los elementos que integren un proyecto de obra.
Primer Párrafo	Investigaciones, estudios, asesorías y consultorías vinculadas con las acciones reguladas por la LOPSRM.
Primer Párrafo	La dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.
I	La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.
II	La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier

	otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.
III	Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito.
IV	Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones.
V	Trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente.
VI	Trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias reguladas por la LOPSRM.
VII	Dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula la LOPSRM.
VIII	Estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble.
IX	Estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología, entre otros.
X	Todos aquéllos de naturaleza análoga.

RÉGIMEN EN MATERIA DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN (LGBN)

Capítulo Segundo, Sección Primera	Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles destinados al servicio público federal.
Capítulo Segundo, Sección Tercera	Concesión a particulares para el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles federales.
Capítulo Segundo, Sección Quinta	Venta de bienes inmuebles federales.
Capítulo Segundo, Sección Séptima	Construcción, reconstrucción, adaptación, conservación, mantenimiento y aprovechamiento de inmuebles federales destinados a utilizarse como oficinas administrativas, puertos fronterizos, bodegas y almacenes.
Título Quinto	Venta de bienes muebles incorporados al régimen del dominio público de la Federación.

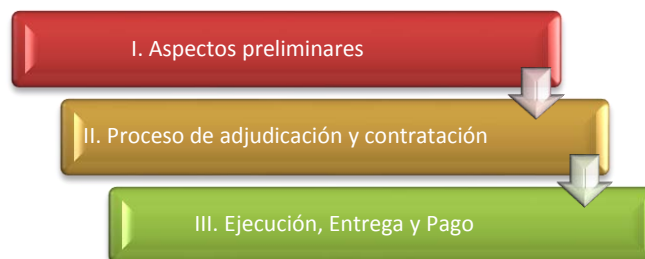
ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

LFPRH y LGDP	Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo con impacto diferido en el registro del gasto (PIDIREGAS).
Art. 3º, V, LAASSP	Proyectos para la prestación de servicios (PPS).
LCPAF y LVGC	Concesiones en autopistas de cuota.
LCPAF y LVGC	Aprovechamiento de activos en autopistas de cuota.

Para efectos de la inconformidad que será vista en el capítulo siguiente, nos ocuparemos únicamente por lo que hace a las contrataciones que efectúen los Gobiernos Federal, Locales y Municipales al tenor de la LAASSP y la LOPSRM. Respecto a las reguladas por la LGBN, las Concesiones y las APP no regidas por la LAASSP, existirán procedimientos específicos previstos en sus respectivas normas, los cuales no serán analizados en esta tesis, y que se incluyeron para efectos informativos.

4. Etapas para la contratación.

Independientemente del ente público que contrate, el proceso para hacerlo lo divido en tres fases:



A. Aspectos Preliminares.

Comprende las actividades que debe realizar el ente público para asegurar la viabilidad de la contratación. Se conforma por lo siguiente:

1. Identificación de la necesidad o idea. Consiste en detectar, durante las actividades ordinarias o extraordinarias del ente público, un área vulnerable o una oportunidad de desarrollo y de generación de empleos o riqueza, que conlleve a la satisfacción propia del ente y, en segunda instancia, al beneficio social.

El medio por el cual pueden obtenerse esos datos se conoce como *investigación de mercado*, que en materia de adquisiciones es “la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional, y del precio estimado, basado en la información que obtenga en la propia dependencia o entidad, de

organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información”⁵⁹, mientras que en obras públicas lo que se verifica es “la existencia y costo de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo, así como de contratistas, a nivel nacional o internacional, y del precio total estimado de los trabajos”⁶⁰.

Como lo expliqué en el capítulo primero, el mercado se determina por la necesidad de un bien o servicio, así como su oferta por quienes lo producen. En el caso del sector público, implica determinar las posibilidades de contratar un bien o servicio, así como los efectos que tendría en la propia actividad del ente y en la colectividad. Si existen los bienes o los servicios, debe buscar el organismo contratar en las mejores condiciones, es decir, obteniendo más y de mayor calidad por el menor precio.

El ente público debe revisar el perfil del propio proyecto, que se conforma por el mercado en sí mismo y el tamaño, la disponibilidad de los insumos o del bien que desea obtener, la tecnología existente para un mayor aprovechamiento, así como el monto a utilizarse o invertirse. Además, verificará de antemano los marcos físico (condiciones del terreno, clima o extensión), social (situaciones de la población a beneficiarse) y político (la concordancia de los objetivos planteados entre líderes sociales).

2. Anteproyecto preliminar. También se le denomina “estudio de pre-factibilidad”, y consiste en la reducción de la incertidumbre que implica un proyecto a realizarse, mediante la determinación de alternativas aplicables al problema y sus posibles consecuencias. Se busca sintetizar lo analizado en la investigación de mercado y aplicarlo a la idea o necesidad que se detectó inicialmente, detectando las virtudes y los defectos del proyecto, con el fin de convencer sobre la contratación a realizarse.
3. Anteproyecto definitivo. Se le denomina “estudio de factibilidad”, y se reportan cantidades a obtenerse respecto al estudio ya realizado con anterioridad (pre-factibilidad). Es la toma de la decisión sobre llevar a cabo o no la contratación.

⁵⁹ Art. 2, frac. X, LAASSP.

⁶⁰ Art. 2, frac. XVI, RLOPSRM.

4. Presupuestación y calendarización de requerimientos financieros. Relacionado con el punto anterior, la presupuestación y calendarización consiste en determinar los recursos necesarios para la contratación y en qué fecha deben requerirse y ejercerse.
5. Autorización del programa. En esta etapa, el ente público envía a la SHCP el proyecto de interés a través de los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente. En el caso de las dependencias, se envían directamente; por lo que hace a las paraestatales, deben entregarse a través de las Secretarías coordinadoras de sector. En este mismo acto se determina por cuál medio se contratará, sea por licitación pública, invitación o adjudicación directa, dependiendo del objeto en sí mismo y el monto.
6. Adquisición del derecho de uso de suelo. Para el caso de las obras públicas y los servicios relacionados con éstas, de no contar el ente público con el bien inmueble sobre el que desea hacerse, debe adquirir los derechos de uso. No siempre ocurre así, pues en ocasiones en la propia licitación se requiere que el particular que presente una oferta cuente con los derechos sobre un inmueble (por ejemplo, un terreno), o que derivado de la firma de contrato lo adquiriera. En estos casos, en las propias bases del concurso se establecerán los requisitos y los medios necesarios.
7. Implementación o detalle. Se enfoca en la viabilidad de todo o parte de la contratación. El ente público realizará:
 - a. El Proyecto detallado, en el que se establecerán las especificaciones, las normas aplicables, los planos, los programas, los conceptos y las cantidades de trabajo.
 - b. Obtendrá los permisos y licencias, como los de impacto ambiental, la licencia de construcción, entre otros.
 - c. Realizará estudios de diversa índole, como los de topografía, geológicos e hidrológicos, de mecánica de suelos, etcétera.

Una vez realizadas, el área técnica del ente público enviará al área de concursos la solicitud de contratación, para que éstos efectúen las bases o condiciones para la adjudicación.

B. Proceso de Adjudicación y Contratación.

Una vez que se cuenta con los aspectos preliminares, el ente público dará a conocer la intención de contratar, y buscará entre diversas opciones a efecto de hacerlo en las mejores condiciones posibles, en atención a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución:

1. Suficiencia Presupuestal. El área requirente de los bienes, servicios u obras públicas, verificará con el área de planeación o de finanzas si existen los recursos que fueron autorizados para el concurso que se pretende abrir. Para ello, se especificará:
 - a. La modalidad del concurso, al determinar si consistirá en una licitación, una invitación o adjudicación directa, y de ser la primera, el carácter de la misma, así como las modalidades a utilizarse (consolidación, contratos marco, entre otros). Sobre este aspecto, hablaré más adelante.
 - b. El monto estimado para el concurso. Cabe señalar que dicho monto *no debería* rebasar *en gran medida* lo obtenido en la investigación de mercado. Además, los recursos autorizados están etiquetados, por lo que deben ser ejercidos conforme a lo que se previó en las solicitudes de autorización respectivas.

Es decir, *no debería* quedarse sin recursos un concurso, pero como veremos más adelante, existen situaciones por las que puede cancelarse un procedimiento por la falta de ellos.

- c. Características de los trabajos. Se especificará el objeto del concurso, sea en materia de adquisiciones o de obras públicas, o ambas, dependiendo del propio objeto de la contratación.
2. Actividades Previas. Una vez que se cuenta con la autorización presupuestal del área de finanzas o planeación, el área contratante iniciará con las siguientes actividades:
 - a. Integración de las bases, en las que se definirá el paquete técnico del concurso, el modelo del contrato, los anticipos (de ser el caso), definición del criterio de evaluación,

los formatos que deberán ser llenados por los participantes, así como los medios para la presentación, recepción y apertura de proposiciones.

- b. Se programarán los eventos, que entre uno y otro las propias LAASSP y LOPSRM establecen el número de días hábiles que deben dejarse entre los actos del procedimiento. No obstante, si lo amerita la contratación, los plazos pueden reducirse a efecto de contratar lo más pronto posible.
- c. Para el caso de los proyectos de infraestructura, o las adquisiciones que requieran de cierta especialidad, en las bases se definirá el perfil de aquellos que deseen participar, mediante el cumplimiento de requisitos que comprueben sus capacidades técnica y financiera, así como su experiencia.
- d. Se elaborará y publicará la convocatoria, si es que el procedimiento consistirá en una licitación pública. Para el caso de las invitaciones a cuando menos tres personas o las de carácter restringido, el ente público enviará las invitaciones a aquellos que considere cumplen con lo requerido, a efecto de que consulten las bases.
- e. Se harán las invitaciones a diversos organismos para los eventos, pudiendo consistir en Secretarías, Cámaras, Asociaciones, Contralorías, así como áreas internas del ente, como las administrativas y el jurídico.

Para las adjudicaciones directas, no se realizan estas actividades, puesto que basta con determinar qué proveedor o contratista cuenta con lo requerido por el ente público para firmar contrato con él. No obstante, si bien las adjudicaciones directas están permitidas por la Constitución y la Ley, debe buscarse la competencia a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación, de ahí que se limiten las actividades y el monto para ese tipo de procedimientos, además de que el ente público deberá investigar el mercado y determinar la viabilidad de que el bien, servicio o la obra pública sea contratada de esa manera.

3. Procedimiento de Licitación e Invitación. Comienza a partir de la publicación de la convocatoria en alguno de los medios previstos en la LAASSP y LOPSRM, y concluye con la emisión del fallo, sea adjudicando a un licitante, declarándola desierta por no obtener propuestas solventes o, en su caso, cancelándola. Dada la importancia del tema de las

licitaciones e invitaciones, las expondré en un apartado específico, puesto que son la materia de la instancia de inconformidad, que es el tema central de esta tesis.

4. Contratación. Consiste en la firma del contrato entre el ente público y el particular que haya ofertado la propuesta más viable, técnica y económicamente. Se tomará el modelo de contrato que se estableció en bases, respetándose sus cláusulas desde ese momento.

En el contrato se establecerán, entre otras cosas, los plazos de entrega de los bienes o de los trabajos licitados, la forma de pago de éstos, la forma de ejecución de las garantías respectivas, y los procedimientos de solución de controversias.

Cabe agregar que ambas partes tienen defensas inherentes por el simple hecho de firmarse contrato: para el caso de que el ente público no cumpla con lo convenido, el particular tiene el derecho de promover conciliación en los términos de la Ley de la materia, a efecto de que le sea pagado lo correspondiente a los trabajos que haya realizado y evitando la promoción de medios judiciales; si no cumple el proveedor (para el caso de las adquisiciones) o contratista (en obras públicas), el ente público puede dar por terminada la relación contractual, hacer efectivas las garantías de cumplimiento que se hayan conformado y, en casos delicados, denunciar a los particulares para que sean sancionados, lo que puede implicar la imposibilidad de participar y ser adjudicado en posteriores procedimientos.

C. Ejecución, Entrega y Pago.

Comienza con la entrega de los bienes por los proveedores y su recepción por el ente público; en el caso de las obras, será su ejecución y posterior entrega por los contratistas.

El contrato termina, en condiciones normales, cuando se ha cumplido el objeto del mismo (sea la entrega de los bienes, la conclusión de los servicios o la finalización de la obra), y su recepción por parte del ente público. Para ello, el gobierno deberá finalizar el pago convenido y cancelar las fianzas y seguros que se hayan constituido.

En otros casos, de no finalizarse los trabajos respectivos, podrá optarse por prorrogar su entrega, con las salvedades que se hayan pactado, como la imposición de penas

convencionales, o bien suspenderse, terminarse anticipadamente o rescindirse el contrato, de conformidad con los supuestos y causales previstos en las respectivas Leyes.

5. Procedimientos para la Contratación.

Como el tema de esta tesis es el de la instancia de inconformidad prevista en la LAASSP y la LOPSRM, contra los procedimientos para la contratación, se entrará a analizar los mismos.

Las Leyes en la materia prevén tres procedimientos para contratar, cuya utilización queda reservada al objeto en sí mismo y al monto a invertirse:

A. Licitación.

En el capítulo I expuse las generalidades sobre las licitaciones, por lo que en este apartado me enfocaré a analizar algunos puntos de importancia que la LAASSP y la LOPSRM establecen respecto a los procedimientos de contratación pública, en el presente sobre las licitaciones públicas y en el siguiente respecto a sus excepciones.

De conformidad con el artículo 134 Constitucional, así como lo dispuesto en la Ley, las contrataciones, por regla general, se llevarán a cabo por este medio⁶¹, salvo aquellas excepciones que las Leyes expresamente prevén (que más adelante veremos). Su utilización puede implicar ventajas para la Administración Pública de que se trate, como la obtención de mejores condiciones mediante la competencia de licitantes, así como un mayor control entre los funcionarios encargados de realizarla y los participantes, evitando colusión.

No obstante, mediante la licitación también pueden generarse situaciones de favoritismo o competencia desleal. Otro problema es la falta o la indebida planeación de las mismas, puesto que pueden darse casos de que se convoque sin contar con los recursos presupuestarios necesarios, o que por la premura de contratar, se efectúen concursos que no permitan la debida valoración de ofertas y se adjudiquen las más costosas. Sobre estos defectos, hablaré en el capítulo siguiente, al analizar las resoluciones emitidas en la instancia de inconformidad.

⁶¹ Art. 26, primer párrafo, LAASSP; 27, primer párrafo, LOPSRM.

Como lo dije anteriormente, doctrinalmente se considera que la licitación puede ser: a) pública, que es en la que el ente público da a conocer al público en general la intención de contratar; b) privada, que es en la que el propio ente invita a participar a determinados particulares; y c) restringida, en la que sólo intervienen aquellos que el ente público haya determinado previamente su idoneidad en cuanto a sus capacidades, sea por procesos, maquinaria, personal o solvencia económica.

En la LAASSP y la LOPSRM se consideran tres procedimientos: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas, y la adjudicación directa. Si se consideran los requisitos y condiciones que establecen los tres tipos de licitación, nos daremos cuenta que la que es considerada por los autores como “privada”, es la que la Ley denomina como invitación a cuando menos tres personas, mientras que “la restringida” es una licitación pública, en la que se establecen requisitos determinados en cuanto a capacidades técnica y económica que no todos los particulares pueden cumplir, y que podrán ser analizados previo a la presentación de las proposiciones (etapa de precalificación).

Como ejemplo, el objeto de una licitación pública puede consistir en la adquisición de equipo de cómputo, que no requiere de una gran especialización, mientras que la restringida puede tratarse de un proyecto integral de una planta de tratamiento de aguas residuales, en la que se requiere a los participantes un grado de especialización mayor, así como una sólida capacidad financiera.

De acuerdo a la idoneidad del procedimiento, la Ley clasifica las licitaciones públicas de dos modos, a saber:

I. Por el origen de los participantes y, en su caso, de los bienes⁶²:

a. *Nacional*. En ésta, sólo se permitirá la participación de licitantes de nacionalidad mexicana.

Para el caso de las adquisiciones, se buscará que los bienes hayan sido producidos en el país, y que cuenten al menos con un 50% de contenido nacional, en atención a las

⁶²Arts.28 LAASSP; 30 LOPSRM.

reglas expedidas por la Secretaría de Economía, o a los umbrales establecidos en los tratados de libre comercio.

b. *Internacional bajo la cobertura de tratados.* Podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, pero sólo de nacionalidades de países con que existan tratados de libre comercio. Existen dos circunstancias por las que puede optarse por este tipo de procedimiento:

- i. Por obligación derivada del tratado, en el que exista un capítulo especial sobre compras del sector público y se haya licitado expresamente bajo ese régimen.
- ii. Por haberse realizado previamente una licitación nacional y se haya declarado desierta.

c. *Internacional Abierta.* Al igual que la anterior, pueden participar licitantes nacionales y extranjeros, pero sin la obligación de provenir de un país con el que México haya firmado tratado de libre comercio. Asimismo, deben observarse dos condiciones para su utilización:

- i. Por haberse realizado previamente una licitación internacional bajo cobertura de tratados y se haya declarado desierta.
- ii. Por haberse optado por esta opción derivado de un crédito externo otorgado al gobierno federal o con su aval.

II. Por los medios a utilizarse⁶³:

a. *Presencial.* Los licitantes presentarán en forma documental y por escrito sus propuestas, salvo aquellos casos en los que la convocante permita su recepción por servicio postal o mensajería.

b. *Electrónica.* Se utilizará el Sistema Electrónico CompraNet para realizar los actos y recibir las proposiciones por los licitantes.

⁶³Art. 26 Bis, LAASSP.

c. *Mixta*. El licitante podrá elegir si desea participar en forma presencial o a través de CompraNet.

Cabe señalar que esta clasificación sólo está prevista en la LAASSP, ello sin perjuicio de que en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se permite la presentación de ofertas a través de medios remotos de comunicación electrónica, conforme a las reglas expedidas por la SFP⁶⁴.

Por otro lado, la LAASSP prevé algunas modalidades que pueden adoptarse en los procedimientos de licitación:

A. *OSD*. Es aquella en la que “los licitantes, al presentar sus proposiciones, tienen la posibilidad de que, con posterioridad a la presentación y apertura del sobre cerrado que contenga su propuesta económica, realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que mejoren el precio ofertado en forma inicial, sin que ello signifique la posibilidad de variar las especificaciones o características originalmente contenidas en su propuesta técnica”⁶⁵.

Se le conoce también como *subasta en reversa*, y en resumen, permite que una vez que se consideran solventes las propuestas técnicas, el precio originalmente ofertados por los licitantes se vaya reduciendo en beneficio del ente público convocante: los licitantes reducirán sus precios con la finalidad de que la convocante contrate con el que le resulte más barato, a diferencia de una subasta normal, en la que el monto propuesto será mayor. Las pujas se programarán una vez se hayan presentado las proposiciones en el acto correspondiente⁶⁶.

Actualmente se ha utilizado principalmente en bienes que no requieren una gran especialización técnica, y que son definibles, como lo es el equipo de cómputo; así como los servicios, como la mensajería acelerada.

⁶⁴ Art. 28 LOPSRM.

⁶⁵ Art. 2º, frac. VIII, LAASSP.

⁶⁶ Arts. 35, párrafo segundo, LAASSP; 37, párrafo segundo, LOPSRM.

B. *Contratación Consolidada*: Consiste en que dos o más entes públicos (dependencias y entidades) busca contratar para adquirir determinado tipo de bienes o servicios. Es una opción que tiene el Gobierno para reducir el costo de generar procedimientos mediante la unión de solicitudes entre varios organismos que requieren bienes similares.

Es ideal para bienes y servicios de gran demanda entre los organismos públicos, como lo es la compra de papelería, la contratación de seguros, o servicios de limpieza y vigilancia.

Por otra parte, la licitación pública consta de las siguientes etapas:

1. *Publicación de la convocatoria*. La convocante hará del conocimiento al público en general, a través del DOF y CompraNet, su intención en contratar. Para el caso de que la licitación sea convocada por Gobiernos Locales o Municipales, también se publicará en sus respectivos periódicos oficiales.

Dicha publicación consistirá en un cuadro-resumen, en el que se indicarán datos relevantes⁶⁷:

- Objeto de la licitación.
- Volumen de la adquisición u obra.
- Número de licitación.
- Fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento.
- Fecha de publicación en CompraNet.

2. *Consulta de las bases*. A partir de la reforma a la LAASSP y la LOPSRM de veintisiete de junio de dos mil nueve, las bases podrán consultarse en forma gratuita a través de CompraNet. Además, las convocantes podrán a disposición de los interesados copia de éstas. No obstante, en algunas Entidades Federativas y Municipios se venden las bases, por lo que deberá atenderse a la Ley que rija el procedimiento.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las bases deberán contener⁶⁸:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

⁶⁷ Art. 30 LAASSP; 32 LOPSRM.

⁶⁸ Art. 29 LAASSP.

- II. La descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, así como los aspectos que la convocante considere necesarios para determinar el objeto y alcance de la contratación;
- III. La fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo, de la firma del contrato, en su caso, la reducción del plazo, y si la licitación será presencial, electrónica o mixta y el señalamiento de la forma en la que se deberán presentar las proposiciones;
- IV. El carácter de la licitación y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos en el o los idiomas que determine la convocante;
- V. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica;
- VI. El señalamiento de que para intervenir en el acto de presentación y apertura de proposiciones, bastará que los licitantes presenten un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, sin que resulte necesario acreditar su personalidad jurídica;
- VII. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones, y, en su caso, firma del contrato. Asimismo, la indicación de que el licitante deberá proporcionar una dirección de correo electrónico, en caso de contar con él;
- VIII. Precisar que será requisito el que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 penúltimo párrafo, de esta Ley;
- IX. Precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes;
- X. Si para verificar el cumplimiento de las especificaciones solicitadas se requiere de la realización de pruebas, se precisará el método para ejecutarlas y el resultado mínimo que deba obtenerse, de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- XI. La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales, si será contrato abierto, y en su caso, la justificación para no aceptar proposiciones conjuntas;
- XII. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo licitante, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- XIII. Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo beneficio;
- XIV. El domicilio de las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o de los gobiernos de las entidades federativas, o en su caso el medio electrónico en que podrán presentarse inconformidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 66 de la presente Ley;
- XV. Señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones, entre las que se incluirá la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes, y
- XVI. Modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes, el cual deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 45 de esta Ley.

Por lo que hace a las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, el contenido será el siguiente⁶⁹:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

⁶⁹ Art. 31 LOPSRM.

- III. La descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos;
- IV. Los porcentajes, forma y términos de los anticipos que, en su caso, se otorgarán;
- V. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;
- VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago, así como el mecanismo y periodos de revisión;
- VII. Las condiciones de pago de acuerdo al tipo de contrato a celebrar;
- VIII. La indicación de que, en su caso, las proposiciones podrán presentarse a través de medios electrónicos, precisando los términos y condiciones para ello;
- IX. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita o visitas al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del período comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;
- X. La fecha, hora y lugar de la primera junta de aclaraciones a la convocatoria de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen;
- XI. Las fechas, horas y lugares de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;
- XII. El señalamiento de que para intervenir en el acto de presentación y apertura de proposiciones bastará que los licitantes presenten un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, sin que resulte necesario acreditar su personalidad jurídica;
- XIII. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones y, en su caso, firma del contrato. Asimismo, la indicación de que el licitante deberá proporcionar una dirección de correo electrónico, en caso de contar con él;
- XIV. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos de los artículos 51 y 78 de esta Ley;
- XV. La indicación de que las personas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 51 de esta Ley, que pretendan participar en el procedimiento de contratación para la ejecución de una obra, manifiesten bajo protesta de decir verdad que los estudios, planes o programas que previamente hayan realizado, incluyen supuestos, especificaciones e información verídicos y se ajustan a los requerimientos reales de la obra a ejecutar, así como que, en su caso, consideran costos estimados apegados a las condiciones del mercado; En el caso de que la manifestación se haya realizado con falsedad, se sancionará al licitante conforme al Título Sexto de esta Ley;
- XVI. La forma en que los licitantes acreditarán su experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;
- XVII. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;
- XVIII. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación, así como los tabuladores de las cámaras industriales y colegios de profesionales que deberán servir de referencia para determinar los sueldos y honorarios profesionales del personal técnico;
- XIX. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;
- XX. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;
- XXI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;
- XXII. Criterios claros y detallados para la evaluación de las proposiciones y la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley;
- XXIII. Señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones, entre las que se incluirá la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;
- XXIV. Porcentaje, forma y términos de las garantías que deban otorgarse;

- XXV. Modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes, el cual deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 46 de esta Ley;
- XXVI. La indicación de que el licitante ganador que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley;
- XXVII. El procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, según el tipo de contrato;
- XXVIII. Atendiendo al tipo de contrato, la información necesaria para que los licitantes integren sus proposiciones técnica y económica. En caso de que exista información que no pueda ser proporcionada a través de CompraNet, la indicación de que la misma estará a disposición de los interesados en el domicilio que se señale por la convocante;
- XXIX. La relación de documentos que los licitantes deberán integrar a sus proposiciones, atendiendo al tipo de contrato, así como a las características, magnitud y complejidad de los trabajos.
- XXX. El domicilio de las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o de los gobiernos de las entidades federativas, o en su caso el medio electrónico en que podrán presentarse inconformidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 84 de la presente Ley;
- XXXI. Precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes, y
- XXXII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, precisando cómo serán utilizados en la evaluación.

Las bases no podrán establecer requisitos cuyo objeto sea limitar el proceso de competencia y libre concurrencia, ni aquéllos imposibles de cumplir⁷⁰. Entre éstos se encuentran los siguientes⁷¹:

- Experiencia superior a un año, salvo en los casos debidamente justificados.
- Contratos anteriores con la convocante u otros entes públicos en particular.
- Capitales contables.
- Contar previamente a la adjudicación con oficinas o representantes regionales o locales.
- Estar inscrito en el registro único de proveedores o contratistas, o de calidad de productos y servicios que sólo sean requeridos para agilizar la evaluación.
- Solicitar bienes, maquinaria o equipo de instalación permanente de una marca determinada.

⁷⁰ Arts. 29, párrafo segundo, LAASSP; 31, párrafo segundo, LOPSRM.

⁷¹ Arts. 40 RLAASSP; 37 RLOPSRM.

En todo caso, los respectivos RLAASSP y RLOPSRM establecerán las condiciones por las que la convocante podrá establecer alguno de estos requisitos en sus bases, y la importancia en su cumplimiento. No obstante, en la mayoría de los casos, de establecerse, no afectará el incumplimiento a los mismos.

3. *Juntas de aclaraciones.* Es un acto en el que los interesados en participar en el procedimiento se acercan a la convocante a efecto de serles aclarados puntos específicos de las bases, o en su caso, modificaciones que no sean sustanciales, como el que ciertos requisitos puedan ser flexibilizados, permitiendo una mayor y más eficiente competencia.

Para solicitar aclaraciones a la convocante, se requiere que el interesado presente un escrito por el cual manifieste dicho interés en participar, junto con el listado de preguntas, mismos que serán enviados por CompraNet o entregarse personalmente a la convocante por lo menos veinticuatro horas antes de celebrarse la junta respectiva⁷².

Las modificaciones que se acuerden en la junta, no podrán consistir en sustitución de bienes, servicios, u obras solicitadas originalmente, o la adición de otros con características diversas⁷³.

Es obligación de la convocante celebrar, al menos, una junta, y las modificaciones que de ella se deriven formarán parte de la convocatoria original, por lo que quienes pretendan presentar oferta deberán atender las mismas⁷⁴. Además, el plazo entre dichas modificaciones y la presentación de propuestas no puede ser menor de siete días naturales⁷⁵.

Por último, la convocante deberá elaborar un acta en el que consten los planteamientos y sus respuestas, así como el señalamiento de fecha, sea para una posterior junta aclaratoria, o para la recepción y apertura de propuestas. En todo caso, deberá existir un plazo entre la última junta de aclaraciones y la presentación de ofertas de al menos seis días naturales⁷⁶.

⁷² Arts. 33 Bis, párrafos tercero y cuarto, LAASSP; 35, párrafos tercero y cuarto, LOPSRM.

⁷³ Arts. 33, párrafo segundo, LAASSP; 34, párrafo segundo, LOPSRM.

⁷⁴ Arts. 33, párrafos tercero y cuarto, LAASSP; 34, párrafos segundo y tercero, LOPSRM.

⁷⁵ Arts. 33, primer párrafo, LAASSP; 34, primer párrafo, LOPSRM.

⁷⁶ Arts. 33 Bis, párrafos quinto y sexto, LAASSP; 35, párrafos quinto y sexto, LOPSRM.

4. *Presentación y Apertura de Proposiciones.* Es el acto en el que los licitantes que se hayan interesado en participar presentan sus propuestas a la convocante, a efecto de que sean evaluadas y, de ser solventes, adjudicadas.

Las proposiciones se entregan, sea en forma documental y física (para el caso de que la licitación sea presencial o mixta), o a través de CompraNet (en las licitaciones electrónicas). Dicha entrega se hará en sobre cerrado, a efecto de que no sea modificada ni se le agregue o retire documentación original, y será abierta una vez recibida por la convocante, en la que hará constar su contenido⁷⁷.

Asimismo, de entre los licitantes que hayan acudido a la junta pública, se elegirá a uno para que rubrique, junto con el servidor público designado por la convocante, las partes de las proposiciones que hayan indicado en bases⁷⁸.

Posteriormente se levantará acta en que conste el evento, y se hará una relación en la que se indiquen los documentos presentados por los licitantes, así como el importe de cada propuesta; se señalará además la fecha en que tendrá lugar el fallo, el cual será dentro de los veinte días naturales siguientes, o de diferirse, no podrá exceder de otros veinte días naturales⁷⁹.

5. *Evaluación.* La convocante revisará que las proposiciones presentadas sean susceptibles de ser evaluadas, puesto que en bases se prevén causas expresas de desechamiento que no son objeto de evaluación, sino que impiden que una propuesta sea considerada. En caso de que la propuesta tenga una o más causas expresas de desechamiento, no se tomará para evaluación.

Si la propuesta no es desechada, pasará a la evaluación bajo el criterio que se establezca en bases, pudiendo ser:

- a. El Binario, conocido como “*cumple-no cumple*”, y es el utilizado para bienes, servicios u obras que no requieran de una alta especialidad técnica, o que su monto no exceda de diez mil días de SMGVDF elevado al mes, bastando el cumplimiento de los requisitos

⁷⁷ Arts. 35, frac. I, LAASSP; 37, frac. I, LOPSRM.

⁷⁸ Arts. 35, frac. II, LAASSP; 37, frac. II, LOPSRM.

⁷⁹ Arts. 35, frac. III, LAASSP; 37, frac. III, LOPSRM.

establecidos en bases y adjudicándose, en su caso, la propuesta con el precio más bajo.

- b. Puntos y Porcentajes, que al igual que el de costo beneficio, es el utilizado en servicios y proyectos que requieran alto grado de especialización. Si bien se prevé en la Ley⁸⁰, su regulación y la metodología para su aplicación se encuentra en el *Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*, publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2010, así como el *Criterio No. TU-01/2012 para la determinación y asignación de la puntuación o unidades porcentuales en diversos rubros y subrubros, así como la valoración de su acreditación, previstos en los Lineamientos para la aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, de 9 de enero de 2012, este último emitido por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP.

Consiste en asignar a determinados rubros y subrubros un determinado porcentaje de cumplimiento, lo que posteriormente otorgará un total de puntos. En bases se establecerá el puntaje mínimo a obtener en la propuesta técnica para que sea evaluada la propuesta económica. La convocante seleccionará al licitante que haya obtenido una mejor puntuación.

- c. Costo-Beneficio. Previsto únicamente en materia de adquisiciones, el mecanismo está regulado en el RLAASSP, más no cuenta con una regulación explícita como el de puntos y porcentajes. En todo caso, la convocante deberá especificar en convocatoria la información sobre la que los licitantes deberán presentar sus propuestas, y el desglose de costos para análisis. Este mecanismo se utiliza principalmente para bienes o servicios de alta especialidad y de costo elevado.⁸¹

La evaluación de cada proposición que se haya presentado deberá constar en un dictamen, en el que se detallarán las razones de cumplimiento o incumplimiento de los requisitos de bases.

⁸⁰ Arts. 36 LAASSP; y 38 LOPSRM.

⁸¹ Arts. 36 LAASSP; y 53 RLAASSP.

6. *Fallo*. La convocante emitirá el fallo derivado de la evaluación correspondiente, y que contendrá lo siguiente⁸²:
- I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;
 - II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno;
 - III. En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable o no es conveniente, se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada o del cálculo correspondiente (LAASSP).
 - IV. Nombre del o los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como la indicación de la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante;
 - V. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y
 - VI. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

En el acta de fallo deberá además anexarse copia del dictamen de evaluación. Ambos documentos serán firmados por quienes hayan asistido a la junta pública, y se les entregará copia de éstos. De igual forma, se subirá en esa misma fecha el acta y sus anexos al

⁸² Arts.37 LAASSP; 39 LOPSRM.

Sistema CompraNet, y se dará aviso por correo electrónico a quienes no hayan asistido al acto⁸³.

Ahora bien, ambas Leyes son claras en que no procederá recurso alguno contra el fallo. Sin embargo, procederá la instancia de inconformidad⁸⁴, la cual es materia de la presente tesis.

7. *Firma del contrato.* Una vez que la convocante haya adjudicado a un licitante o invitado, procederá a formalizar el contrato que para tal efecto se haya incluido en bases y en las propuestas.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, deberá contener lo siguiente⁸⁵:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. Los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- IV. Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado;
- V. La descripción pormenorizada de los bienes, arrendamientos o servicios objeto del contrato adjudicado a cada uno de los licitantes en el procedimiento, conforme a su proposición;
- VI. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, arrendamientos o servicios, o bien, la forma en que se determinará el importe total;
- VII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste, determinando expresamente el o los indicadores o medios oficiales que se utilizarán en dicha fórmula;
- VIII. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra;
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían, los cuales no podrán exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- X. Porcentaje, número y fechas o plazo de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- XI. Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- XII. La fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega;
- XIII. Moneda en que se cotizó y se efectuará el pago respectivo, el cual podrá ser en pesos mexicanos o moneda extranjera de acuerdo a la determinación de la convocante, de conformidad con la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- XIV. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes, arrendamientos o servicios, señalando el momento en que se haga exigible el mismo;
- XV. Los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse;
- XVI. Las causales para la rescisión de los contratos, en los términos previstos en esta Ley;
- XVII. Las previsiones relativas a los términos y condiciones a las que se sujetará la devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones originalmente convenidas, sin que las sustituciones impliquen su modificación;
- XVIII. El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes, cuando sean del conocimiento de la dependencia o entidad;
- XIX. Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes, arrendamientos o servicios, por causas imputables a los proveedores;

⁸³ Arts. 37, párrafos cuarto y octavo, LAASSP; 39, párrafos cuarto y octavo, LOPSRM.

⁸⁴ Arts. 37, párrafo noveno, LAASSP; 39, párrafo noveno, LOPSRM.

⁸⁵ Art. 45 LAASSP.

- XX. La indicación de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o proveedor según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- XXI. Los procedimientos para resolución de controversias, distintos al procedimiento de conciliación previsto en esta Ley, y
- XXII. Los demás aspectos y requisitos previstos en la convocatoria a la licitación e invitaciones a cuando menos tres personas, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.

Por lo que hace a las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, la Ley prevé el siguiente contenido:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante y del contratista;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. Los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- IV. Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado;
- V. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, normas de calidad, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia;
- VI. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, así como los plazos, forma y lugar de pago y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;
- VII. El plazo de ejecución de los trabajos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito;
- VIII. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- IX. Forma o términos y porcentajes de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- X. Términos, condiciones y el procedimiento para la aplicación de penas convencionales, retenciones y/o descuentos;
- XI. Procedimiento de ajuste de costos que regirá durante la vigencia del contrato;
- XII. Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 55 de este ordenamiento;
- XIII. La indicación de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o contratista según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- XIV. Los procedimientos para resolución de controversias previstos en el Capítulo Tercero del Título Séptimo de esta Ley, distintos al procedimiento de conciliación;
- XV. Causales por las que la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato, y
- XVI. Los demás aspectos y requisitos previstos en la convocatoria a la licitación e invitaciones a cuando menos tres personas, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.

Si bien no se incluyen tantos aspectos como los de la LAASSP, en obras públicas son más conceptos en relación con el trabajo a efectuarse, entre otras cosas, la maquinaria y equipo a utilizar, el personal (administrativo, profesional y técnico), y los trabajos a ejecutarse. Además, aun cuando en bases se especifique la forma en que se pagará a los contratistas, en el contrato deberá establecerse si es mediante precios unitarios (unidades

de concepto de trabajo terminado), precio alzado (un pago total fijo) o mixtos (por ambas modalidades)⁸⁶.

B. Excepciones a la Licitación

Existen circunstancias que impiden a una convocante contratar mediante un procedimiento de licitación pública, por lo que las leyes permiten que los contratos se efectúen mediante otros procedimientos, como el caso de las invitaciones a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

En el artículo 41 de la LAASSP se prevén las siguientes circunstancias para contratar mediante excepción:

- I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;
- II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.

No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen;
- VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

⁸⁶ Art. 45 LOPSRM.

- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocessados, semovientes.
- Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.
- Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;
- XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;
- XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;
- XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;
- XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;
- XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y
- XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Por lo que hace a las obras públicas y servicios relacionados con éstas, se encuentran dichas causales en el artículo 42 de la LOPSRM:

- I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
- II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la proposición que siga en calificación a la del ganador;
- VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;
- VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;
- IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;
- X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o
- XI. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, relacionados con obras públicas, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes, para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

- XII. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- XIII. Cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la Infraestructura nacional, y
- XIV. Se trate de servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes o programas necesarios que permitan la realización de la licitación pública para la ejecución de las obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, siempre y cuando el precio de los mismos no sea mayor al cuatro por ciento del monto total del proyecto cuya ejecución se pretenda licitar, o bien, al monto de cuarenta millones de pesos, lo que resulte menor, debiéndose adjudicar directamente el contrato respectivo.

No obstante las circunstancias anteriores, podrán optarse por esas excepciones cuando no se rebase un monto máximo que para tal efecto se haya previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, equivalente al 30% del autorizado para cada dependencia o entidad contratante. Por otra parte, si se efectuó una invitación a cuando menos tres personas y fue declarada desierta, podrá adjudicarse directamente el contrato por el titular del área responsable de la contratación⁸⁷.

Las disposiciones en la Ley previstas para el caso de la licitación le son aplicables a las invitaciones; no obstante, ambos medios de contratación tienen diferencias sustanciales, a saber:

LICITACIÓN PÚBLICA	RUBRO	INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS
<i>Convocatoria pública</i>	Inicio del procedimiento	<i>Invitación a determinadas personas (físicas y morales)</i>
<i>DOF y CompraNet</i>	Difusión	<i>Privada con los invitados y pública únicamente en CompraNet y en el sitio web de la convocante</i>
<i>No hay mínimos ni máximos</i>	Monto	<i>Se establece un máximo, salvo que se trate de bienes, servicios u obras de gran especialización, pocos competidores o no se determine el alcance o especificaciones del contrato</i>
<i>Libre siempre que se prevea en la Ley</i>	Objeto	<i>Sólo aquellos que no puedan ser obtenidos mediante licitación pública conforme a la Ley</i>
<i>Obligatorio para la</i>		<i>Optativo para la convocante</i>

⁸⁷Arts.42 LAASSP; 43 LOPSRM.

<i>convocante</i>	Realización de junta de aclaraciones	
<i>Una o más susceptibles de analizarse técnicamente</i>	Propuestas	<i>Mínimo tres susceptibles de analizarse técnicamente, salvo que se determine analizar las que se hayan presentado aún de no cumplirse el mínimo.</i>
<i>No es necesario</i>	Participación de OIC	<i>Obligatoria su invitación por la convocante</i>

Para el caso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa no son las únicas excepciones a la licitación pública que existen. Se prevé en la LAASSP la figura del Contrato Marco, que como tal no está regulado en ésta, sino en su Reglamento.

Los Contratos Marco son “acuerdos de voluntades que celebran una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores, mediante los cuales se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalicen las dependencias o entidades”⁸⁸.

Mediante dichos contratos se establece un contrato general, que contendrá una serie de parámetros (especificaciones técnicas, calidad, proveedores y cantidad disponible, así como el precio) en los bienes a adquirir o arrendar, o los servicios requeridos por los entes contratantes, y sobre los cuales las partes contrataran mediante instrumentos específicos cada que la convocante tenga la necesidad de hacerlo. De esa forma, no tiene la necesidad de convocar cada que requiera bienes o servicios, sino únicamente contratar directamente con el proveedor respectivo.

Cabe destacar que el Reglamento de la LAASSP es específico en que la celebración de los contratos marco no estará sujeta a los procedimientos de contratación previstos en la Ley, por lo que tampoco será objeto de impugnación a través de la inconformidad. Si bien es un procedimiento *sui generis*, cierto es que la Ley no lo regula, sino un reglamento. No obstante, el dictamen que lo justifique debe acreditar los principios y objetivos previsto en el artículo 134 Constitucional y aquellos de la LAASSP.

⁸⁸ Art. 14 RLAASSP.

Por otra parte, si bien la figura del Contrato Marco está expresamente señalada en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cierto es que no es limitativo para ésta, pudiendo hacerse también obras y servicios relacionados con las mismas, bajo el carácter de contratos no sujetos a la regulación de la LOPSRM, sino conforme a normas propias de las partes y el Derecho Civil.

6. Figuras accesorias en los procedimientos de contratación pública.

Las Leyes de la materia prevén ciertas figuras que permiten que los procedimientos de contratación se hagan con un mayor orden y control, eficiencia y eficacia al momento de ejecutar los contratos, y evitar malas prácticas. Si bien se prevén por Ley, no en todos los casos se crean o son utilizados, pues dependerá de algunos factores como el monto, el objeto, el procedimiento de contratación en sí, o la estructura organizacional de la propia convocante para determinar su pertinencia.

Tales figuras son las siguientes:

A. Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas.

La LAASSP establece la creación de un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que son unidades dentro de la estructura organizacional de los entes públicos, conformado por funcionarios de alto nivel, con voz y voto, a efecto de emitir dictámenes en relación con las POBALINES en la materia, así como la gestión de los procedimientos de contratación de cada dependencia. La LOPSRM, por su parte, establece la creación de Comités de Obras Públicas, en atención a la cantidad de obras y servicios que se requieren.

Dichos Comités se encuentran al interior de cada dependencia o entidad, y se conformarán por los siguientes funcionarios, que deberán dar número impar⁸⁹:

- Un presidente, con nivel de Oficial Mayor o equivalente, que expedirá las convocatorias y órdenes del día en las sesiones (ordinarias o extraordinarias), presidirlas y emitir su voto.

⁸⁹Arts.22 LAASSP, y 19 a 23 RLAASSP; 25 LOPSRM, y 25 a 30 RLOPSRM.

- Un secretario técnico, encargado de elaborar las convocatorias, órdenes del día y listado de asuntos a atender; levantar lista de asistencia; supervisar que los acuerdos se asienten en los formatos respectivos y darles seguimiento; y vigilar la integridad del archivo.
- Vocales, con nivel mínimo de dirección general o equivalente, encargados de analizar los asuntos y los documentos que sometan a consideración del Comité, a efecto de emitir su voto.
- Asesores, provenientes del área jurídica y del órgano interno control, que proporcionarán orientación adecuada en torno a los asuntos del Comité. Si son titulares, deberán contar con un nivel no inferior al de director general.
- Invitados, que brindarán asesoría y aclararán aspectos técnicos, administrativos o de otra naturaleza, relacionados con su competencia y conforme al asunto a tratar.

B. Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.

Son cuerpos colegiados integrados por representantes de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del Sector Industrial del país, cuyo objetivo es servir de foro de comunicación, transparencia, coordinación y concertación para llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios mediante una mejor planeación, asegurando el oportuno suministro de los bienes. Su creación está prevista en el artículo 23 de la LAASSP, y 24 a 26 de su Reglamento.

Dichas comisiones se crean en atención al volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Entre sus funciones se encuentran:

- I. Propiciar y fortalecer comunicación entre dependencias y entidades con los proveedores.
- II. Colaborar en la instrumentación de programas de desarrollo de proveedores nacionales.
- III. Promover y acordar programas de sustitución eficiente de importaciones, y simplificación de trámites administrativos en la materia.

- IV. Emitir recomendaciones respecto a la utilización de reservas en los tratados en los capítulos de compras.
- V. Promover acciones que fomenten contratos con MIPYMES.
- VI. Difundir y fomentar la utilización de estímulos del gobierno federal.
- VII. Brindar recomendaciones a los Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- VIII. Conocer y opinar sobre los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate.

C. Sistema Electrónico de Información Pública CompraNet.

Es un “sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; los registros únicos de proveedores y contratistas; el padrón de testigos sociales; los registros de proveedores y contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes”⁹⁰.

Tiene dos funciones:

- a) *Brindar información pública.* Permite que una persona, desde cualquier computadora, y sin registrarse, tenga acceso a consultar los documentos emitidos respecto a un procedimiento de contratación (bases, actas del concurso, contratos, planos, registros), así como de instancias derivadas de los mismos (resoluciones de inconformidad y registro de proveedores y contratistas sancionados), así como información histórica catalogada mediante el Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCoP) por clave

⁹⁰ Art. 2, fracción II, LAASSP y LOPSRM.

presupuestal, para efectos de su análisis en la investigación de mercado previa al lanzamiento de convocatorias.

- b) *Permitir la participación en un procedimiento.* Cualquier persona, física o moral, puede participar en un procedimiento de contratación pública a través de ese sistema, mediante un registro ante la unidad competente. No en todos los procedimientos se puede participar por esta vía, sino sólo en aquéllos que, conforme a la Ley de la materia, sean electrónicos o mixtos. Además, sirve de herramienta para recibir notificaciones sobre los asuntos que le son de interés.

La gestión de dicho sistema queda a cargo de la SFP, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP).

Los gobiernos locales y municipales, mediante un acuerdo de colaboración, pueden utilizar este sistema para las contrataciones que lleven a cabo. Para ello, llevarán a cabo el trámite de registro como unidades compradoras (convocantes), atendiendo la normatividad en la materia.

Por último, aquellos procedimientos convocados por la CFE y PEMEX conforme a sus atribuciones específicas en materia energética no se difundirán en este sistema, sino en todo caso, en sus respectivos sitios web.

D. Registros Únicos de Proveedores y Contratistas.

Consiste en registros de aquellos proveedores o contratistas (dependiendo la materia de que se trate) que han celebrado contratos con dependencias o entidades, y en el que se especificarán sus datos generales, los contratos que se hayan adjudicado, y el cumplimiento de los mismos.

Si bien no en todos los procedimientos se requiere, para ser adjudicado, el contar con dicho registro, sirve de base a las convocantes para determinar la solvencia de una proposición, al conocer si en anteriores contratos se dio un debido cumplimiento. De esta forma, brinda certeza a un organismo respecto al servicio que proporcionará un determinado proveedor o contratista.

En el Sistema CompraNet existe un registro único de proveedores y contratistas; no obstante, existen registros en varias entidades federativas y municipios, que conforme a sus respectivas legislaciones y reglamentos, serán óbice para adjudicar a una determinada persona.

E. Testigos Sociales.

Son personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras con aptitud legal para ejercer funciones en el país, que se encargan de participar en las etapas de un procedimiento de licitación pública cuyo monto exceda los cinco millones SMGVDF para el caso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de diez millones SMGVDF para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, o cuyo objeto tenga un impacto en los programas sustantivos de una dependencia o entidad.

Su participación está limitada a tener voz, mas no voto, y una vez concluida la licitación, emitirá un testimonio en el que expondrá observaciones y, en su caso, recomendaciones, a las cuales les dará seguimiento a efecto de que se hayan implementado mejoras que fortalezcan la transparencia e imparcialidad en los procedimientos.

La SFP, a través de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas (UNCP), estará a cargo de los procedimientos de selección de testigos sociales, y será la encargada del archivo y trámite de los testimonios que se emitan.

Por otra parte, los testigos sociales se seleccionarán a través de convocatoria pública, para lo cual deberán cumplir los siguientes requisitos⁹¹:

- a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- b) Cuando se trate de una organización no gubernamental, acreditar que se encuentra constituida conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigue fines de lucro;
- c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;
- d) No ser servidor público en activo en México y/o en el extranjero. Asimismo, no haber sido servidor público Federal o de una Entidad Federativa durante al menos un año previo a la fecha en que se presente su solicitud para ser acreditado;

⁹¹ Art. 26 Ter, frac. III, LAASSP; 27 Bis, frac. III, LOPSRM.

- e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea Federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero;
- f) Presentar currículum en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso, docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional;
- g) Asistir a los cursos de capacitación que imparte la SFP sobre esta Ley y Tratados, y
- h) Presentar manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, ya sea porque los licitantes o los servidores públicos que intervienen en las mismas tienen vinculación académica, de negocios o familiar.

Por último, si en el procedimiento de contratación se considera que puedan contener información clasificada como reservada, y que ponga en riesgo la seguridad nacional, pública o la defensa nacional, se podrá exceptuar su participación.

Con esto, concluyo el Capítulo III, para entrar al tema total de esta tesis, la instancia de inconformidad.

CAPÍTULO IV

LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD EN EL ORDEN FEDERAL

I. Concepto, naturaleza jurídica e importancia.- II. Partes del litigio.- 1. El Inconforme.- 2. La Convocante.- 3. El Tercero Interesado.- III. Autoridad Resolutora.- 1. Secretaría de la Función Pública (SFP).- A. Órganos Internos de Control (OIC).- B. Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas (DGCSCP).- C. Contraloría Interna.- 2. Contralorías Locales.- 3. Contralorías de los Organismos con competencia autónoma.- IV. Procedimiento de la instancia.- 1. Aspectos formales y esenciales en su presentación.- A. El medio para su presentación.- B. Firma del escrito.- C. La acreditación de la representación legal.- D. Los autorizados y el domicilio para recibir notificaciones.- E. El acto que se impugna y sus antecedentes.- F. Los motivos de inconformidad.- G. Las pruebas.- H. Las copias de traslado.- I. La oportunidad en la presentación.- 2. Requerimiento de informes a la convocante.- A. Informe Previo.- B. Informe Circunstanciado.- 3. Garantía de audiencia al tercero interesado.- 4. Ampliación de la inconformidad.- 5. Admisión y desahogo de las pruebas, y alegatos.- 6. Suspensión del procedimiento impugnado.- 7. Notificaciones.- V. Resolución de la inconformidad.- VI. Acatamiento de la Resolución.- VII. Impugnación de la Resolución.- 1. Recurso de revisión.- 2. Instancias Judiciales.- VIII. Deficiencias normativas en el trámite y resolución de las inconformidades.- 1. Los plazos en la instancia.- 2. Recepción y manejo de las promociones presentadas por CompraNet.- 3. La manifestación de interés en participar y la solicitud de aclaraciones para impugnar la convocatoria y juntas de aclaraciones.- 4. La firma del escrito de inconformidad.- 5. Notificaciones personales foráneas.- 6. Medidas de apremio para la convocante.- 7. La suspensión del procedimiento de contratación y de sus efectos.- 8. Impugnación de la cancelación de la licitación y la no formalización del contrato.- 9. La resolución de la instancia de inconformidad.

I. Concepto, Naturaleza Jurídica e Importancia.

Si bien tanto la LAASSP como la LOPSRM regulan la instancia de inconformidad (el procedimiento, las partes, los actos, las autoridades, los plazos y los efectos de las resoluciones), no da una definición muy clara de lo que es. No obstante, son expresas en indicar *qué no* es la inconformidad, a saber, un recurso¹:

“La convocante emitirá un fallo [...]

[...]

Contra el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo procederá la inconformidad en términos del Título Sexto, Capítulo Primero de esta Ley.”

Lo anterior permite afirmar que lo que en la práctica se denomina “recurso de inconformidad” en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados

¹ Art. 37, párrafo séptimo, LAASSP; 39, párrafo noveno, LOPSRM.

con las mismas, no existe jurídicamente. Esta costumbre deriva de la LAOP de 1993, abrogada al expedirse las vigentes LAASSP y LOPSRM, y que preveía el recurso de revocación, figura similar a la inconformidad. Lo anterior, fue expuesto en el capítulo II de esta tesis.

Ya en el capítulo I expuse las diferencias entre el recurso y la instancia administrativa, esta última denominada también como procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

La presentación de una inconformidad en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios supone un grado de carácter judicial, que en primer término debe ejercerse antes que cualquier otro en esa materia. No obstante, la LAASSP y la LOPSRM establecen que la instancia no se ventilará ante una autoridad judicial, sino una de carácter administrativo.

Al igual que un asunto de carácter civil, mercantil o penal, la inconformidad tiene como origen un litigio, del que conocerá un tercero (una autoridad administrativa) y emitirá una sentencia (en materia administrativa, denominada resolución), que tendrá la fuerza suficiente para ser exigible ante otros.

Así, la inconformidad no debe considerarse un recurso administrativo, sino una instancia, por las siguientes razones:

- 1) Porque mediante la inconformidad no se impugnan resoluciones administrativas, sino únicamente actos administrativos dentro de un procedimiento de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas.
- 2) Porque los actos que pueden impugnarse a través de una inconformidad, con excepción de la no formalización del contrato por causas imputables a la convocante, no afectan a los particulares en su esfera jurídica.
- 3) Porque el particular que impugna, no lo hace por una afectación a su esfera jurídica, sino por la posibilidad de hacerlo al encontrarse en un supuesto legal que le confiere un derecho (una acción).
- 4) Porque la autoridad que conoce de la inconformidad no lo hace en papel de revisora, sino de juzgadora, además de no existir una relación jerárquica entre autoridad y convocante.

- 5) Porque la inconformidad no tiene como finalidad el obstruir la ejecución de un acto (aun cuando este pueda suspenderse incidentalmente), sino declarar una verdad legal respecto a lo argüido por el promovente de la instancia.
- 6) Porque los efectos de la resolución de la inconformidad no son de confirmación, modificación, revocación o anulación del acto impugnado, sino de declarar la verdad legal sobre un determinado acto, y en caso de tener razón el promovente, ordenar la reposición del mismo o la ejecución de éste, según sea el caso.
- 7) Porque la resolución de una inconformidad tiene el peso de una sentencia judicial, misma que sí se considera como acto de autoridad para efectos de su impugnación.
- 8) Porque a diferencia de los actos derivados de los procedimientos de contratación, aquéllos emitidos durante la sustanciación y en la resolución de la inconformidad sí pueden impugnarse mediante un recurso administrativo (el recurso de revisión previsto en la LFPA), o una instancia judicial (procedimiento contencioso administrativo y el amparo).

En ese sentido, si bien la inconformidad doctrinalmente no puede considerarse como un proceso administrativo en el entendido de que no es ventilado en un órgano judicial, tiene las características propias de uno, siendo así, jurídicamente, un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

Sin embargo, no se limita a definirse en el ámbito jurídico, pues como he expuesto a lo largo de los capítulos de la tesis, tanto ese acto como de aquellos de los que se deriva, implica cuestiones económicas, administrativas y sociales.

Como expliqué en el capítulo I de esta tesis, la administración, sea pública o privada, cuenta con una forma de actuar conforme a un proceso, que se conforma por seis etapas: previsión, planeación, organización, integración, dirección y el control.

En el caso en concreto de la inconformidad, se ubica en la etapa del control, puesto que mediante su análisis y dictamen, se contrasta si con la actuación de una convocante se lograron los resultados esperados en el plan original (llámese concretamente programas de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, o más general, el PND), que se

centran en la consecución de una política pública ejercida a través de una contratación administrativa.

Al efectuar la comparación (en uno o varios casos), puede determinarse si existe una laguna legal, un error en específico, algún trámite o procedimiento innecesario o costoso, o una conducta reiterada por parte de los organismos públicos que debe ser anulada o corregida.

De ahí que defino a la inconformidad como un medio de control de la planeación nacional del desarrollo, en el que se verifica que a través de los procedimientos de contratación administrativa en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, el Gobierno cumpla con los objetivos planteados en el PND, los Programas, y aquéllos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Cuáles son esos objetivos? Aquellos de los que hice mención en el capítulo anterior, como la eficiencia, la eficacia, la economía, y la obtención de mejores condiciones para contratar. Si a partir del análisis de una inconformidad se determina que una convocante no actuó conforme a los principios, ni logró, en consecuencia, los objetivos antes citados, la contratación no habrá cumplido con los programas, y por tanto, con el PND y la Constitución.

La trascendencia de la inconformidad no se limita a la solución de un conflicto *inter partes*: si bien es promovida por un particular, no basta con determinar si le asiste o no la razón, toda vez que, al impugnarse un procedimiento de contratación, están en juego cuestiones relacionadas con el interés público y social, como lo es la construcción de una carretera, el saneamiento y potabilización de agua, el suministro de medicamentos y material de curación, o el equipamiento de una universidad. Más tarde, al exponer sobre la suspensión de los procedimientos impugnados, abundaré en los temas del interés público y social.

II. Partes del Litigio.

Entrando de lleno al procedimiento de inconformidad, en su trámite y resolución podemos encontrar las siguientes partes:

1. El Inconforme.

Es cualquier particular que tenga el derecho para promover la inconformidad. No obstante, no debe confundirse el derecho derivado de una hipótesis legal, al de un interés jurídico generado dentro de un procedimiento de contratación. Sobre este punto, expuse en el capítulo I.

Independientemente de la materia sobre la que verse la instancia, el derecho del particular a inconformarse se acredita según el acto que se impugne²:

- I. *Convocatoria y las juntas de aclaraciones*, pudiendo inconformarse quien haya expresado su interés en participar en la licitación, sea en forma documental (presencial) o electrónica (a través de CompraNet).
- II. *La invitación a cuando menos tres personas*, que sólo podrá ser objetada por quienes hayan recibido invitación a participar.
- III. *La presentación y apertura de proposiciones*, y el fallo, que sólo podrán ser objeto de inconformidad por aquellos licitantes que hayan presentado oferta en el acto de presentación y apertura de las propuestas.

Cabe señalar que si se presentó una propuesta conjunta (es decir, cuando varias personas físicas o morales decidieron participar en una única propuesta), sólo podrá inconformarse el consorcio íntegro, dado que será motivo de prevención el que una única persona haya promovido la inconformidad.

- IV. *La cancelación de la licitación*, en la que sólo tendrán derecho a inconformarse quienes hubieren presentado proposición, sin importar si fueron o no adjudicados.
- V. *Cuando no haya sido formalizado el contrato por una causa imputable a la convocante*, siendo sus actos y omisiones objeto de inconformidad sólo por quien hubiere resultado adjudicado.

2. La Convocante.

² Art. 65 LAASSP; y 83 LOPSRM.

Es el organismo público que realiza el procedimiento de contratación.

Es oportuno señalar que el área requirente de los bienes, servicios u obras no siempre es el área que efectúa el procedimiento o contrata, ya que puede darse el caso de que otra área dentro del mismo organismo, o inclusive, otra dependencia sea quien efectúe el procedimiento de contratación: por ejemplo, las Secretarías de Hacienda o similares en los gobiernos locales pueden realizar la contratación para suministrar bienes, proveer servicios o ejecutar obras para otras Secretarías o Institutos, con una estructura más pequeña. De ahí que, deba revisarse cuál es la dependencia y el área en su estructura que realiza el procedimiento de contratación, misma que se considerará convocante.

Para la aplicación de la LAASSP y la LOPSRM, se considerarán convocantes³:

- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
- Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- La Procuraduría General de la República.
- Los organismos descentralizados.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una paraestatal.
- Los Gobiernos Locales y Municipales, tanto en su administración centralizada como paraestatal, cuando se ejerzan recursos de origen federal, salvo tratándose de aquéllos considerados como Aportaciones Federales (o Ramo 33, previsto en el PEF y la LCF en su capítulo V), algunos del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), y en su caso, algunos fondos o subsidios sujetos a reglas de operación, cuando así se especifique en éstos.
- Organismos con competencia autónoma derivada de la Constitución, cuando en sus concursos expresamente se aplique la LAASSP o la LOPSRM.

³ Art. 1º LAASSP y LOPSRM.

- Entidades con régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, cuando en los concursos se remita expresamente a la LAASSP y la LOPSRM.

3. El Tercero Interesado.

Es aquél licitante que haya resultado adjudicado en un procedimiento de contratación por la convocante. Puede darse en el caso de que se impugne el fallo, o que habiéndose impugnado la convocatoria y junta de aclaraciones, por el tiempo de trámite de la inconformidad ya se haya dictado un fallo de adjudicación. No se consideran, por ende, terceros interesados aquellos licitantes que hayan presentado propuesta y no fueren adjudicados. Si en el procedimiento hubieren partidas, sólo se considerarán terceros aquellos adjudicados en las partidas en las que haya participado el inconforme y hubiere impugnado.

A diferencia de otros procedimientos, el tercero no es sólo una persona que se benefició con un acto administrativo (adjudicación por la convocante), sino que su participación (oferta) puede ser además revisada e impugnada por el inconforme. Es decir, si bien inicialmente el inconforme puede alegar que la actuación del organismo público no es conforme a la Ley en la emisión de un fallo, tiene el derecho de impugnar además la proposición del ganador, exponiendo puntos que él considera que no fueron cubiertos por el adjudicado, ameritando una menor calificación, o incluso, la no revisión de su propuesta.

Ahora bien, no existirá esta figura tratándose de procedimientos que se hayan declarado desiertos o aquellos cancelados. Tampoco habrá cuando el acto impugnado sea la no formalización del contrato imputable a la convocante.

III. Autoridad Resolutora.

Dependiendo del organismo público que convoque, y del carácter de los recursos que se autoricen para los procedimientos de contratación, las inconformidades podrán ventilarse en las autoridades siguientes:

1. Secretaría de la Función Pública (SFP).

Legalmente hasta antes del dos de enero de dos mil trece⁴, la SFP era un organismo de la administración pública federal centralizada, que encontraba su regulación y sustento en el artículo 37 de la LOAPF.

Entre sus funciones, en las fracciones VIII y XVI se regularon las siguientes:

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes”.

Si bien formalmente no existe ya la SFP, cierto es que de conformidad al Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la LOAPF, en su artículo transitorio segundo, la desaparición y transferencia de las atribuciones de dicha Secretaría entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción inicie funciones, por lo que la SFP seguirá ejerciendo las atribuciones que prevén su Reglamento Interior, las Leyes y ciertas disposiciones de carácter administrativo.

Como lo dije con antelación, la inconformidad es un medio de control en la planeación nacional del desarrollo y los programas federales, y siendo esa materia actualmente competencia de la SHCP, dichas atribuciones deben transferirse precisamente a esa Secretaría, y no a la Comisión Nacional Anticorrupción, pues aun cuando la investigación derivada del análisis de la instancia permita obtener datos que presupongan actos de corrupción por servidores públicos, no es el objetivo primordial del procedimiento, enfocándose únicamente en el control del ejercicio del gasto público destinado a los programas anuales.

Aclarado lo anterior, y dado que materialmente existe la SFP, el trámite y resolución de las inconformidades queda a su cargo, hasta en tanto se transfieran sus atribuciones a la dependencia correspondiente.

⁴ Fecha en que se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el Secretario no conocerá de manera directa dicha instancia, ya que se auxiliará de unidades, subsecretarías y direcciones que se encargarán de los asuntos que requieran especialización, que conforme al Reglamento Interior de la SFP⁵, publicado en el DOF el quince de abril de dos mil nueve, serán las siguientes:

- a) OIC en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- b) La Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas (DGCSCP).
- c) Contraloría Interna de la SFP.

A. Órganos Internos de Control (OIC).

Son unidades dependientes jerárquica y funcionalmente de la SFP, encargadas del control, vigilancia y auditoría dentro de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la prevención, detección y sanción de actos de corrupción en éstas.

En cada OIC existe un titular; no obstante, dependiendo del tamaño estructural de la dependencia o entidad que verifiquen, podrán contar con una o varias de las siguientes áreas⁶:

- A. *Responsabilidades*, que será la encargada de atender los asuntos relacionados con las responsabilidades a servidores públicos, inconformidades, intervenciones de oficio, conciliaciones y sanciones que se deriven de actos realizados por la dependencia o entidad de que se trate.
- B. *Auditoría Interna*, con competencia para atender todo lo relacionado con las auditorías que se realicen al interior del organismo público.
- C. *Auditoría para Desarrollo y Mejora para la Gestión Pública*, que se encargará de los asuntos relacionados con la mejora en la administración de los procesos al interior del organismo público.

⁵ Vigente hasta este momento.

⁶ Art. 80 RISFP.

D. *Quejas*, que como su nombre lo indica, tendrá facultades para recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten contra servidores públicos en el ejercicio de sus actividades, y en su caso, realizar las investigaciones que estime pertinentes.

El área de responsabilidades será la encargada del trámite y resolución de inconformidades promovidas contra las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Pueden darse dos excepciones: la primera, que dada la estructura del organismo público, o el número de casos en que se promueva una inconformidad, algunos OIC no cuenten con área de Responsabilidades; la segunda, que se relaciona con la relevancia del asunto objeto de inconformidad. En ambos casos, el Secretario ordenará que la inconformidad se radique en las oficinas centrales, emitiendo para ello lo que se denomina “oficio de atracción”.

Es probable que estas medidas dejarán de efectuarse una vez desaparezca materialmente la SFP y se hayan transferido sus funciones a otras dependencias. En la reforma que se previó en el Decreto publicado el dos de enero de dos mil trece, se consideró la pertinencia de que los OIC se mantuvieran en las dependencias y entidades; sin embargo, sólo se encargarían de funciones de auditoría preventiva, sin certeza sobre si conocerán de inconformidades.

B. Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas (DGCSCP).

Es la unidad central de la SFP encargada del trámite, investigación y resolución de controversias previstas en la LAASSP y la LOPSRM. Su organización se prevé en el artículo 62 y subsecuentes del RISFP.

Comprende tres áreas: a) la Dirección General Adjunta de Inconformidades –que es la que interesa en este caso–; b) la Dirección General Adjunta de Conciliaciones, que será competente para conocer y resolver las conciliaciones formuladas según las Leyes⁷; y c) la Dirección General Adjunta de Sanciones, que impondrá sanciones a los licitantes, proveedores o contratistas que infrinjan las disposiciones legales aplicables a las contrataciones públicas⁸.

⁷ Art. 77 a 79, LAASSP; 95 a 97, LOPSRM.

⁸ Art. 51 a 64, LAASSP; 77 a 82, LOPSRM.

Así, la DGCSCP, a través de la Dirección General Adjunta de Inconformidades, es la autoridad competente para conocer y resolver las inconformidades que formulen los particulares con motivo de los siguientes procedimientos de contratación⁹:

I. *Aquéllos realizados por organismos de las Administraciones Públicas Locales y Municipales, tanto centralizadas como descentralizadas.*

Para que la DGCSCP sea competente para conocer de dichas inconformidades, deben cubrirse dos requisitos:

1) Que para la realización de dichos procedimientos se hayan autorizado, en forma total o parcial, recursos de carácter federal, sea que formen parte de los recursos propios de las dependencias coordinadoras de sector, de paraestatales o de programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es oportuno destacar que no se consideran entre éstos los siguientes:

a. Los que pertenezcan a los Fondos de Aportaciones Federales previstos en el Capítulo V de la LCF (Ramo 33: Aportaciones Federales para los Estados y Municipios).

b. Algunos pertenecientes al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, como lo son los Fondos de Previsión Presupuestal y el de Protección contra Gastos Catastróficos, así como los referentes a las Cuotas y Aportaciones Solidarias. El Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), así como Oportunidades mantienen su carácter federal, por lo que sí son competencia de la SFP.

c. Algunos subsidios federales sujetos a Reglas y Manuales de Operación en los que expresamente se establezca el no sometimiento a lo previsto en la LAASSP y LOPSRM, y que las inconformidades serán conocidos por otros organismos, como lo es el Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego, coordinado por la CONAGUA y las Secretarías de Desarrollo Agropecuario o similares en los Gobiernos Locales.

⁹ Art. 62, frac. I, RISFP.

d. Los procedimientos que se financien con recursos de fideicomisos públicos no considerados como paraestatales, cuando los fideicomitentes sean organismos de las entidades federativas o municipios, aun cuando haya existido una aportación inicial de carácter federal, inclusive cuando la fiduciaria sea una institución federal de banca de desarrollo, como el caso del Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago 1928 para apoyar el Proyecto de Saneamiento del Valle de México (Fideicomiso 1928)¹⁰, cuya fiduciaria es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).

2) Que no exista convenio de coordinación con los Gobiernos Locales, por los que dichas inconformidades sean tramitadas en las respectivas Contralorías de las Entidades Federativas.

Dichos convenios son publicados bajo el título de “Acuerdos de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado, cuyo objeto es la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado „Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”, que son celebrados entre la SFP y los Gobiernos de las Entidades Federativas, y que pueden consultarse en internet¹¹.

En la cláusula referente al objeto del acuerdo, se incluye un apartado en el que se especifica que no será aplicable el mismo por lo que hace a los recursos provenientes del Ramo 33 ni del Sistema de Protección Social en Salud, lo que refuerza lo explicado en el punto anterior.

II. Aquéllos realizados por la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada.

Como lo expliqué en el apartado referente a los OIC, las inconformidades formuladas en las dependencias y entidades cuyo OIC no cuente con área de responsabilidades, o que dada la materia del asunto sean de relevancia, serán tramitadas y resueltas en la DGCSCP, para lo cual el Titular del Ramo requerirá su remisión, radicándolo.

¹⁰ Puede consultarse la versión pública de una resolución emitida en esos términos en el Sistema CompraNet: [<http://www.funcionpublica.gob.mx/inconformidades/resoluciones/archivos/SFP16011.pdf>].

¹¹ Disponibles en el sitio web del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en la dirección: [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/listDependencia.php?idEst=14&poder=ejecutivo&liberado=si>]

C. Contraloría Interna.

La Contraloría Interna de la SFP, para efectos administrativos, está adscrita al Titular del Ramo; sin embargo, la designación del Contralor Interno queda a cargo directamente del Presidente de la República.

Esta autoridad, a través de la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades, conocerá de aquellas inconformidades que se promuevan cuando la convocante sea la propia SFP o el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), órgano desconcentrado de dicha dependencia, se trate de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública¹².

2. Contralorías Locales.

Las Contralorías de los Gobiernos Locales serán competentes, de acuerdo a las legislaciones de cada Entidad Federativa, para conocer y resolver las inconformidades en los siguientes casos:

- a. Cuando sean autorizados recursos económicos de carácter local.
- b. Cuando la legislación aplicable sea la emitida por las Legislaturas Locales.
- c. Cuando se trate de recursos federales provenientes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- d. Cuando se trate de recursos federales provenientes del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, dependiendo del fondo de que se trate.
- e. Cuando exista convenio de coordinación celebrado entre la SFP y el Gobierno de la Entidad Federativa que corresponda.

¹² Art. 40, 41 y 42, fracción XIII, RISFP.

- f. Contra procedimientos llevados a cabo en los Ayuntamientos Municipales, cuando sean celebrados al tenor de la legislación local o municipal, y no cuente con Contraloría Municipal con facultades para la resolución de inconformidades.

3. Contralorías de los Organismos con Competencia Autónoma.

Los particulares podrán presentar sus inconformidades contra actos llevados a cabo por organismos constitucionales con competencia autónoma directamente en las Contralorías Generales de dichos entes públicos. Es importante señalar que para sus procedimientos deberán aplicar sus ordenamientos propios, sin perjuicio de que utilicen la LAASSP y la LOPSRM, así como sus respectivos reglamentos, en lo que consideren pertinente y sólo en lo que no se prevea en los primeros.

IV. Procedimiento de la Instancia.

Explicadas las generalidades anteriores, es momento de entrar de lleno al trámite del procedimiento en sí mismo.

Como mencioné anteriormente, salvo ciertas circunstancias especiales, la instancia de inconformidad es similar a un proceso judicial, de ahí que se le denomine procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

Cabe agregar que serán supletorias, tanto a la LAASSP como a la LOPSRM, la LFPA, el CCF y el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)¹³.

1. Aspectos formales y esenciales en su presentación.

Tan importante es la forma en que se puede presentar su inconformidad como el resultado que obtendremos de la misma, por lo que deben considerarse los siguientes puntos:

A. El medio para su presentación.

¹³ Art. 11, LAASSP; 13, LOPSRM.

La inconformidad sólo puede presentarse por escrito¹⁴; consecuentemente, no puede presentarse en forma verbal o por teléfono, y deberá contener, cuando menos, los datos generales que prevé el artículo 15 de la LFPA.

Tanto la LAASSP como la LOPSRM permiten dos opciones para la presentación del escrito de inconformidad:

- a) Directamente en la SFP, sea en sus oficinas centrales o en los OIC respectivos.
- b) A través del Sistema CompraNet, para lo cual el licitante deberá contar con el registro en el mismo tramitado ante la UPCP.

La LFPA prevé además la posibilidad de su presentación a través de correo certificado con acuse de recibo, y se considerará por presentada el día en que se haya recibido en la oficina de correos¹⁵ (*Correos de México*, anteriormente denominado *Servicio Postal Mexicano*), sin importar si se trata del servicio normal o de mensajería acelerada. Lo anterior, no aplica si se utilizan servicios privados de mensajería, por lo que en estos casos se tendrá por presentada la inconformidad en la fecha en que el sobre sea recibido en las oficinas de la SFP.

En ese tenor, se tendrá por no recibida aquélla que se presente a través de correo electrónico (aun cuando se remita a la dirección oficial de la DGCSCP, inclusive la del C. Secretario) o fax.

B. Firma del escrito.

En términos de lo previsto en la LFPA¹⁶, todo escrito presentado ante la Administración Pública Federal debe estar firmado por el interesado (en este caso, el inconforme) o su representante legal.

No obstante, existen dos aspectos que no se especifican:

- a) Cuando el escrito carece de firma alguna.

¹⁴ Art. 66, párrafo primero, LAASSP; 84, párrafo primero, LOPSRM.

¹⁵ Art. 42, párrafo segundo.

¹⁶ Art. 15, párrafo segundo, parte segunda.

b) Cuando el escrito contiene firma facsimilar.

El servidor público encargado de la Oficialía de Partes tiene la obligación de revisar las condiciones en que recibe la documentación, puesto que si bien no es perito en grafoscopia para determinar la autenticidad de una firma, cierto es que debe verificar que el escrito cumpla con los requerimientos mínimos, como el caso de la firma, y en su caso, asentar dicha circunstancia. Lo anterior, tiene sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito:

“PROMOCIONES RECIBIDAS EN LA OFICIALÍA DE PARTES DE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL. SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, GOZAN DE LA PRESUNCIÓN DE HABERSE PRESENTADO EN ORIGINAL Y CON FIRMA AUTÓGRAFA DEL PROMOVENTE.

Recibida una promoción en un órgano jurisdiccional, el juzgador respectivo tiene la obligación de pronunciarse al respecto en el sentido que en derecho proceda; sin embargo, no cualquier escrito o documento puede considerarse como una promoción, sino sólo aquel que revele la voluntad del interesado de promover o intervenir de cualquier modo en un juicio o procedimiento; voluntad externada generalmente mediante signos distintivos como es la firma autógrafa del interesado o, en ciertos casos, con la impresión de una huella digital. En esos términos, cobra singular relevancia el acto mediante el cual el responsable de la oficialía de partes del órgano jurisdiccional recibe el escrito en el que ha de constar la promoción de mérito, acto que reviste la naturaleza de oficial y formal, en la medida que consiste no sólo en la recepción del documento respectivo, sino implica también la obligación de verificar que se dirija al órgano relativo y, entre otras cuestiones, que se encuentre firmado de manera autógrafa por quien aparece como promovente, de no ser así, el encargado de esa oficialía debe hacer constar de manera expresa esa circunstancia, pues aun cuando pudiera no estar facultado legalmente para rechazar la recepción de un documento presentado en esos términos, se encuentra naturalmente constreñido a verificar qué es lo que recibe, esto es, una promoción o un simple documento sin firma y, en su caso, debe asentar en el sello o leyenda de recepción, la ausencia de firma o la dificultad para determinar si es autógrafa (en el caso de que aparezca aparentemente reproducida por medio de fotocopiado, de manera facsimilar, etcétera). Por consiguiente, recibido un escrito en una oficialía de partes con las formalidades correspondientes a una promoción, goza de la presunción de haber sido presentado en original y con la firma autógrafa del promovente, salvo prueba en contrario, que puede ser, entre otras, la razón relativa a la ausencia de la firma o a la dificultad para determinar si es autógrafa. Ahora bien, la presunción de mérito, no desvirtuada mediante prueba alguna, debe estimarse suficiente para dar curso a la respectiva promoción y acordar lo que a su sentido en derecho proceda, ya que aplicar un criterio diverso dejaría en estado de indefensión al promovente, quien además de gozar de esa presunción de haber presentado el escrito original con firma autógrafa (de otra manera no se le hubiera recibido o se habría asentado razón de la irregularidad), no tendría otro medio eficaz para comprobar que entregó una promoción; y, por si fuera poco, en casos como el descrito, se podrían solapar actos irregulares en los que se encubriera la pérdida o mal uso de la promoción por el personal del órgano jurisdiccional en detrimento de los derechos del promovente.

Tesis s/n, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1344.”

En ambos casos, se tiene el criterio de requerir al promovente de la inconformidad para que comparezca en las oficinas de la DGCSCP y ratifique el escrito que presentó. No obstante, no

puede prevenirse que de no desahogarlo se deseche su escrito, pues no se prevé dicha causal en los artículos 66 de la LAASSP ni 84 de la LOPSRM.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 43 de la LFPA establece que si el órgano administrativo advierte que el escrito no cumple con los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento del interesado para que en un plazo de cinco días lo cumpla, so pena de que se declare la caducidad del procedimiento, que no es lo mismo que el desechamiento del escrito.

La firma debe ser de quien promueva el escrito: si se trata de una persona física, bastará la propia, salvo que promueva un representante de éste, el cual deberá firmar también; de ser una persona moral, firmará aquél que tenga la facultad de representante legal, trátase del administrador de la empresa o un apoderado.

Además, si se promueve una inconformidad en forma conjunta entre varios licitantes, en el escrito deberán constar las firmas de cada uno de los promoventes, y tratándose de personas morales, de los representantes legales.

Si la inconformidad se promovió por CompraNet, no será requerida la firma, toda vez que dicho sistema cuenta con métodos de firma electrónica, que además para su obtención se requiere del consentimiento del titular de la misma, por lo que se tendrá por formalmente firmada la inconformidad que se presente por ese medio. No obstante, la Ley o el Reglamento no prevén una solución para el caso de que se haya presentado por ese medio una inconformidad por varias personas, pues no se especifica cómo acreditar el consentimiento de todos los inconformes; en esos casos, se ha optado por verificar si el escrito presentado contiene las firmas de todos los promoventes, y de no ser así, requerir la ratificación de la inconformidad por los faltantes, aunque tampoco procede prevenirseles.

C. La acreditación de la representación legal.

Si el inconforme es una persona física, bastará con que exhiba en su escrito una identificación oficial, sin importar si es en copia simple o certificada.

Tratándose de una persona moral, deberá presentar el instrumento público en original o copia certificada en que se acrediten las facultades que tiene para representarla. Además, si fueron varios licitantes quienes se inconformaron, deberá anexarse el escrito los instrumentos públicos

por cada uno de éstos, indicándose quién es el representante común. De no indicarse, se tendrá en tal carácter al primero de los representantes enunciado¹⁷.

Si el inconforme requiere se le devuelva el instrumento público que entregó, podrá presentar una copia simple, de la que se hará el debido cotejo¹⁸.

En el caso de que se haya promovido a través de CompraNet, se ha considerado no ser necesario el anexar el instrumento público digitalizado, toda vez que para estar en la posibilidad de inconformarse por ese medio debe contarse con un registro, en el que debe entregarse ese documento. No obstante, la Ley no señala si pueda tomarse como válido el registro en CompraNet en sustitución de dicho documento. Sin perjuicio de lo anterior, está en posibilidades de incluirlo.

Si se trata de una inconformidad promovida por licitantes que hayan ofertado mediante propuesta conjunta, deberá anexarse el convenio de participación conjunta digitalizado, independientemente que el mismo sea requerido en original o copia certificada para su cotejo.

Si no se acompaña documento legal alguno que acredite la representación de una persona moral, o en el documento se advierta que el representante no cuenta con facultades suficientes (como el caso del poder especial), se prevendrá al inconforme para que un plazo máximo de tres días hábiles lo exhiba, so pena de desecharse su inconformidad¹⁹.

D. Los autorizados y el domicilio para recibir notificaciones.

El inconforme puede señalar personas autorizadas para que consulten el expediente, presenten documentación o reciban notificaciones de carácter personal, pero deberá indicar si dicha autorización se hace en esos términos, o de manera amplia conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 19 de la LFPA. Si no señala autorizados, las diligencias que deban realizarse en forma personal se entenderán directamente con la persona física que firma la inconformidad, o el representante legal en caso de ser persona moral.

¹⁷ Art. 66, fracción I, párrafo segundo, LAASSP; 84, fracción I, párrafo segundo, LOPSRM.

¹⁸ Art. 15-A, fracción II, LFPA.

¹⁹ Art. 66, párrafo octavo, LAASSP; 84, párrafo octavo, LOPSRM.

Asimismo, el inconforme deberá señalar un domicilio para recibir notificaciones; al respecto, es oportuno hacer las siguientes aclaraciones:

1. Para que las notificaciones que sean de carácter personal se realicen por notificador adscrito a la DGCSCP o al OIC respectivo, el domicilio que se señale deberá encontrarse en el lugar de residencia de la Autoridad que conoce de la inconformidad. De no hacerse de esa forma, las notificaciones personales se realizarán por rotulón, ubicado en las oficinas de la unidad administrativa²⁰.
2. El domicilio que se señale para recibir notificaciones de carácter personal se utilizará precisamente para ese tipo de notificaciones, y no para otras. Ambas Leyes prevén un catálogo de notificaciones personales, por lo que cualquier acuerdo que no se encuadre en el mismo, no tendrá que notificarse de esa forma, sin responsabilidad alguna para la autoridad²¹.
3. No existe la obligación de formular prevención alguna respecto al domicilio, por lo que el primer acuerdo que se emita al recibir la inconformidad puede notificarse por rotulón²² si no señaló domicilio alguno, o se indicó uno fuera del lugar de residencia de la autoridad.
4. El inconforme puede señalar un correo electrónico a efecto de enterarse por ese medio de las notificaciones personales que deban realizársele; sin embargo, conforme al artículo 35, fracción II, de la LFPA, se obliga a emitir acuse de recibo de la misma, pues de lo contrario, se tendrá por legalmente hecha la misma por rotulón.

E. El acto que se impugna y sus antecedentes.

Dependerá de la normatividad que se aplique al procedimiento de contratación pública el acto que pueda impugnarse.

Si son aplicables la LAASSP o la LOPSRM, pueden impugnarse²³:

I. La convocatoria y las juntas de aclaraciones.

²⁰ Art. 66, fracción II, LAASSP; 84, fracción II, LOPSRM.

²¹ Art. 69, fracción I, LAASSP; 87, fracción I, LOPSRM.

²² Art. 66, párrafo noveno, LAASSP; 84, párrafo noveno, LOPSRM.

²³ Art. 65, LAASSP; 83, LOPSRM.

Para impugnarse, quien se inconforma deberá acreditar haber manifestado su interés en participar mediante escrito²⁴. Asimismo, el Reglamento de ambas Leyes, establece que podrá acreditarse mediante la constancia que se obtenga del envío de dicho escrito a través de CompraNet²⁵.

Dicho escrito contendrá los datos generales del particular, y deberá entregarse al ente público convocante, la cual lo acusará mediante sello de recepción, y que a su vez indicará la fecha en que fue entregado. En caso de enviarse por CompraNet, bastará exhibir el acuse de su envío por ese medio.

II. La invitación a cuando menos tres personas.

Sólo procede cuando se inconforme quien haya recibido invitación, y sólo por ese motivo, ya que el plazo que se computará para determinar si está en tiempo o no la presentación de la inconformidad se realiza a partir de la recepción de la invitación, o a partir de la junta de aclaraciones, si es que se realizó ésta²⁶.

III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.

Puede inconformarse aquél que haya presentado oferta, sea en forma física o electrónica (dependiendo del tipo de procedimiento que se haya convocado), lo que puede constarse en el acta de presentación y apertura de proposiciones que se haya emitido por la convocante. Es importante que en dicha acta se haya asentado cualquier situación irregular respecto a la recepción de las ofertas, toda vez que hay casos en los que las convocantes se han negado a recibir las proposiciones, lo que podrá ser motivo de inconformidad.

Salvo el caso de que la convocante sin justificación se haya negado a recibir una oferta, el licitante que no presente proposición en el acto correspondiente no tendrá derecho a inconformarse.

²⁴ Art. 33 Bis, párrafo tercero, LAASSP; 35, párrafo tercero, LOPSRM.

²⁵ Art. 116, RLAASSP; 274, LOPSRM.

²⁶ Art. 117, párrafo segundo, RLAASSP; 275, párrafo segundo, RLOPSRM.

Asimismo, la inconformidad deberá promoverse una vez se haya emitido el fallo respectivo, sea que se haya adjudicado a algún licitante o se declare desierto.

IV. La cancelación de la licitación.

Sólo podrá inconformarse quien haya presentado proposición, y se computará el plazo a partir de que haya sido notificado de la cancelación, sea mediante oficio o en el propio acto de fallo.

Esta causal es expresa en que sólo es objeto de inconformidad la cancelación en un procedimiento de licitación pública, no así la cancelación de una invitación a cuando menos tres personas. Lo anterior, en virtud de que la Ley no prevé la posibilidad de cancelar una invitación.

Es necesario puntualizar que el supuesto de cancelación a que se refiere esta fracción, es aquélla que se realiza posteriormente a la presentación y apertura de proposiciones, y previa a la junta pública en que se da a conocer el fallo. Lo anterior, toda vez que si es posteriormente a dicho evento, la cancelación será considerada como un acto u omisión por la convocante que impida la formalización del contrato. Si durante la emisión del fallo no se diera un ganador, y en su lugar se cancelara el procedimiento, procedería esta causal; si se diera el ganador, y se cancelara posteriormente, procedería la causal siguiente. De ahí que en la cancelación, la posibilidad de impugnar sea abierta a cualquiera que haya participado mediante propuesta.

V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en convocatoria o en la LAASSP o LOPSRM.

Puede inconformarse quien haya resultado adjudicado. Se destaca que dicha causal sólo es para cuando la falta de formalización del contrato sea imputable a la convocante, no así al adjudicado.

Por lo anterior, puede deducirse que no es objeto de inconformidad la adjudicación directa.

Por otra parte, deberán señalarse los hechos u omisiones que constituyan los antecedentes del acto que se impugna. De manifestarse hechos falsos, se iniciará el procedimiento de sanción

previsto en el Título Quinto de la LAASSP, y el Sexto de la LOPSRM, así como en otros textos normativos aplicables.

Para el caso de que no se señale acto impugnado, o que no haya claridad en cuanto a cuál es éste (como el caso de que en un escrito se señale como acto todo el procedimiento de licitación), la autoridad prevendrá al inconforme para que en un plazo máximo de tres días hábiles lo señale, so pena de desecharse su inconformidad.

F. Los motivos de inconformidad.

Son las razones lógico-jurídicas por las que el licitante considera que la convocante no actuó conforme a lo previsto en la Ley, trátase en la evaluación de su propuesta o la del adjudicado, o su conducción en el procedimiento, que en otras materias se denominarían “conceptos de violación”. Es, en otras palabras, la *litis* a analizar.

A diferencia de otras materias como la laboral o la de amparo, la autoridad que conozca de la inconformidad no podrá suplir la deficiencia en la impugnación del promovente, ni examinar cuestiones que no se hicieron valer en el escrito inicial, o en su caso, en la ampliación. Lo anterior, no implica que la autoridad no pueda corregir errores u omisiones en la cita de preceptos que el inconforme consideró violados²⁷.

Asimismo, si en el escrito inicial no hay claridad en cuanto a estos motivos, la autoridad prevendrá al promovente para que en un plazo de tres días hábiles los replanteara o aclare, según el caso; de lo contrario, se desechará su inconformidad.

G. Las pruebas.

El CFPC, de aplicación supletoria tanto a la LAASSP como a la LOPSRM, en su artículo 93, reconoce los siguientes medios probatorios:

- I. Confesión.
- II. Documentos Públicos.

²⁷ Art. 73, fracción III, LAASSP; 91, fracción III, LOPSRM.

- III. Documentos Privados.
- IV. Dictámenes Periciales.
- V. Reconocimiento o Inspección.
- VI. Testimonios.
- VII. Fotografías, escritos y notas taquigráficas, así como aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- VIII. Presunciones legal y humana.

No obstante, la LFPA en su artículo 50 se establece que no se admitirá la confesional de las autoridades, y en su caso, le serán requeridos informes.

Si no se ofrecen pruebas, se prevendrá al promovente para que en un plazo de tres días hábiles lo haga; de lo contrario, se tendrán por no ofrecidas.

Independientemente de lo anterior, las Leyes y sus Reglamentos establecen que para la rendición de los informes, la convocante deberá acompañar la documentación que dé sustento a sus argumentos, por lo que aun cuando el inconforme no ofreciere como medios de prueba algunos documentos públicos (como las actas derivadas del concurso), la convocante deberá remitirlas con la formalidad debida.

H. Las copias de traslado.

Si bien las Leyes no establecen la posibilidad de prevenir al promovente por no incluir en su escrito de inconformidad las copias del mismo para correr traslado a la convocante, y en su caso, al tercero interesado, cierto es que sí se establece expresamente como obligación de éstos en el párrafo quinto de los artículos 66 de la LAASSP y 84 de la LOPSRM.

A diferencia del proceso del amparo, no se requieren copias de traslado para la suspensión, pues ésta se tramitará en el expediente principal y no en uno incidental. No obstante, sí se

requiere que se exhiban tantas copias como partes interesadas pueda haber en el procedimiento (convocante y tercero o terceros interesados).

Ahora bien, cuando la inconformidad se promueve a través de CompraNet, la autoridad está en la posibilidad de requerir copias de traslado al inconforme, en atención a los preceptos legales antes citados.

I. La oportunidad en la presentación.

Previo a señalar los plazos para la presentación de la inconformidad, es necesario puntualizar que las notificaciones en materia administrativa surten efectos el mismo día en que fueron realizadas, corriendo los plazos a partir del día siguiente de que comiencen dichos efectos²⁸, a diferencia de aquéllas en materia civil. Lo anterior, toda vez que en la práctica jurídica de este procedimiento es común el error de considerar los plazos para presentación de escritos conforme al derecho civil, y no el administrativo.

Ahora bien, en las inconformidades, por regla general, para impugnar cualquier acto previsto en el artículo 65 de la LAASSP u 83 de la LOPSRM. No obstante, cuando el procedimiento de licitación impugnado sea de carácter internacional bajo la cobertura de tratados de libre comercio, el plazo para impugnar es de diez días hábiles. Cabe aclarar que no hay precepto que especifique dicha excepción aplique para las invitaciones a cuando menos tres personas.

Por otra parte, en el caso de que la inconformidad se promueva contra los actos u omisiones de la convocante que impidan la formalización del contrato adjudicado, el plazo será de seis días hábiles por regla general; sin embargo, si no se previó una fecha para la formalización, se considerará el plazo legal, el cual es de quince días naturales siguientes al de la notificación del fallo dictado por la convocante²⁹.

2. Requerimiento de informes a la convocante.

Una vez que el escrito de inconformidad se ha recibido por la autoridad, se acordará lo conducente. Asimismo, se requerirán dos informes al organismo público que haya convocado el procedimiento que se impugna, a saber: a) informe previo, y b) informe circunstanciado.

²⁸ Art. 38, LFPA.

²⁹ Art. 46, párrafo primero, LAASSP; 47, párrafo primero, LOPSRM.

A. Informe Previo.

En éste, la convocante brindará datos generales del procedimiento de contratación, del tercero interesado, y sus razones de procedencia o improcedencia de la suspensión de los actos que se impugnan³⁰.

Contendrá lo siguiente³¹:

- I. El estado en que se encuentra el procedimiento, que dependerá del acto que se impugne y del momento en que haya contestación por la convocante. Por ejemplo, de impugnarse la convocatoria y juntas de aclaraciones, para el momento de contestación podrían haberse recibido propuestas o adjudicarse a un licitante, lo que implicará dar vista de la inconformidad a un tercero.
- II. Datos generales del tercero o terceros interesados, si es el caso (nombre, domicilio, y otros para su localización).
- III. Montos económicos autorizados y adjudicados en el procedimiento: el primero se refiere al de la autorización presupuestaria; el segundo, es el adjudicado al tercero interesado. Es importante conocer este último, toda vez que permite determinar la relevancia del caso, y conocer el posible sobre o subcosto de la propuesta adjudicada con la del inconforme.
- IV. El origen y naturaleza de los recursos económicos autorizados, indicando si son de carácter federal, local o municipal. Puede darse que los recursos son privados, o inclusive, no existen tales, por ejemplo, cuando la licitación consista en que una institución permita que un particular instale máquinas expendedoras de alimentos en ésta, bajo un parámetro de utilidad.

Lo anterior, permite determinar la competencia de la SFP para conocer de la inconformidad: de ser federales, deberá precisarse el Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación al que pertenecen, e inclusive, especificar el programa, fondo o

³⁰ Art. 71, párrafo segundo, LAASSP; 89, párrafo segundo, LOPSRM.

³¹ Art. 121, RLAASSP; 279, RLOPSRM.

subsidio, ya que el ramo puede abarcar diversos destinos; de ser locales o municipales, se remitirá a la Contraloría de la Entidad Federativa o Municipal; si son ramos autónomos, se remitirá a la Contraloría General del organismo; si son privados o no existen recursos públicos, se dejarán a salvo los derechos del inconforme para que los haga valer en la instancia que sea idónea.

No basta con indicar el carácter de los recursos económicos, sino que debe sustentarse documentalmente, mediante la exhibición de oficios de autorización, convenios de coordinación y sus anexos, suficiencias presupuestales, reglas y manuales de operación, o cualquier otro que acredite la naturaleza de los mismos.

Ahora bien, lo dicho en el párrafo anterior es aplicable para aquellos procedimientos llevados a cabo por las administraciones públicas locales y municipales; cuando la convocante sea parte de la administración pública federal (centralizada o descentralizada), no será necesario requerir esta información.

- V. Las razones respecto a la procedencia o la improcedencia de conceder la suspensión del procedimiento impugnado, para lo cual deberá especificar además en qué sentido podría causarse perjuicio al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público. Este punto lo expondré a detalle más adelante.

Este informe deberá rendirse en un término de dos días hábiles siguientes al de la notificación de su requerimiento.

B. Informe Circunstanciado.

En éste, la convocante dará contestación a la inconformidad, brindando aquellas razones por las que considera que es improcedente la instancia, y la validez y legalidad de su acto³².

Se acompañará además toda la documentación que dé sustento al informe, así como aquellas pruebas que hayan sido ofrecidas por el inconforme, pudiendo ser remitidas en original, copia autorizada (expedidas por el funcionario de la convocante que cuente con facultades para ello) o certificada (por un funcionario con fe pública, como un notario).

³² Art. 71, párrafo tercero, LAASSP; 89, párrafo tercero, LOPSRM.

En la práctica, no es conveniente que se remitan documentos originales, ya que dado su manejo dentro de un expediente administrativo puede ocasionar que se dañen o se pierdan.

La rendición de este informe se hará en un término de seis días hábiles siguientes al de la notificación de su requerimiento.

Por disposición legal, los informes pueden ser recibidos aun extemporáneamente. No obstante, por dicha dilación, los funcionarios obligados a su rendición podrán ser sujetos a los procedimientos de responsabilidades a que haya lugar³³. En caso de que las convocantes desacaten los requerimientos de información, la autoridad dará vista a las áreas de responsabilidades competentes para iniciar el procedimiento sancionatorio previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)³⁴.

Dicha posibilidad es clara para el caso de que las convocantes formen parte de la administración pública federal, pues la autoridad competente para conocer de procedimientos de responsabilidades es la propia SFP, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, o las Áreas de Responsabilidades en los OIC.

Se complica tratándose de convocantes pertenecientes a las administraciones públicas locales o municipales, toda vez que las leyes aplicables no son claras en este aspecto. Lo que se acostumbra es dar vista a las Contralorías de las Entidades Federativas o Municipios sobre esta situación; sin embargo, si existen recursos federales en el procedimiento, es aplicable la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas³⁵, por lo que la SFP será la competente para conocer de esta materia, pero nada se especifica respecto a las consecuencias de esto en el trámite y resolución de la inconformidad.

3. Garantía de audiencia al tercero interesado.

Cuando del escrito inicial o del informe previo se conozca la existencia de un tercero interesado en el procedimiento impugnado, se le dará vista con la inconformidad para que realice las manifestaciones que considere pertinentes y aporte además las pruebas que sustenten sus

³³ Art. 71, párrafo cuarto, LAASSP; 89, párrafo cuarto, LOPSRM.

³⁴ Art. 75, párrafo sexto, LAASSP; 93, párrafo sexto, LOPSRM.

³⁵ Publicada en el DOF de 11 de junio de 2012.

argumentos, siéndole aplicables las reglas que la Ley establece para el inconforme respecto al escrito que promueva, previstas en el artículo 66 de la LAASSP y el 84 de la LOPSRM (oportunidad, representación legal, firmas, domicilio, pruebas y autorizados)³⁶.

Se puntualiza que los escritos deben ser presentados físicamente, sea directamente en las oficinas de la SFP, en los OIC, o por correo certificado, y no por CompraNet, toda vez que no existen reglas claras respecto a la utilización de este medio para la recepción y acuerdo para promociones que no sean las inconformidades.

Si bien la defensa del acto impugnado corresponde a la convocante, el tercero interesado puede aportar otros elementos que sustenten la determinación, por lo que aun cuando este último no esté obligado a dar contestación, es conveniente que lo haga. Recordemos que se trata de una instancia administrativa, en la que puede impugnarse la propuesta adjudicada, por la que es recomendable para esta parte defender su adjudicación.

El plazo para desahogar la garantía de audiencia es de seis días hábiles, contados a partir del siguiente al de notificación del acuerdo en el que se otorgue ese derecho. Las Leyes, por otro lado, no especifican si la excepción que se prevé para la presentación de inconformidades contra licitaciones públicas bajo la cobertura de tratados internacionales es aplicable para la audiencia del tercero interesado.

4. Ampliación de la inconformidad.

Una vez rendido el informe circunstanciado, la autoridad acordará su recepción y dará un plazo de tres días hábiles para que el inconforme, si es su intención, amplíe sus motivos de impugnación. Para este caso, los motivos de la ampliación deberán tener sustento en el informe circunstanciado, por lo que se referirán a elementos que el promovente desconocía en un primer momento; de lo contrario, se desestimarán dichos argumentos³⁷.

Si los motivos son novedosos, se dará vista a la convocante y al tercero interesado. Para tal efecto, el inconforme deberá presentar copias de su escrito para correr traslado, y deberá ofrecer, en su caso, las pruebas que estime pertinentes.

³⁶ Art. 71, párrafo quinto, LAASSP; 89, párrafo quinto, LOPSRM.

³⁷ Arts. 71, párrafo sexto, LAASSP, y 123 de su Reglamento; 89, párrafo sexto, LOPSRM, y 281 de su Reglamento.

La convocante, en un término de tres días hábiles, rendirá un segundo informe circunstanciado respecto a dicha ampliación; por otra parte, el tercero interesado contará con una segunda garantía de audiencia, la cual desahogará en un término de tres días hábiles, si es su intención.

La ampliación y su contestación por la convocante y el tercero interesado serán analizadas al momento de emitir la resolución de fondo de la inconformidad.

5. Admisión y desahogo de las pruebas, y alegatos.

Finalizadas las actuaciones por las partes (rendición de los informes por la convocante y desahogo de la audiencia por el tercero interesado), se acordará la admisión y desahogo de las pruebas que hayan ofrecido en la instancia.

En la práctica, se ofrecen generalmente pruebas documentales, presuncional legal y humana, y la instrumental de actuaciones. Sin embargo, en ciertos procedimientos en los que se requiere especialización (como aspectos técnicos de ingeniería civil o química, o de impacto ambiental), se ofrecen además periciales; en los que se requieren muestras físicas, como la adquisición de equipos de laboratorio, se ha llegado a solicitar el de inspección; y en los menos, como en el análisis de costo beneficio³⁸, se han ofrecido informes de especialistas y otros elementos científicos.

Respecto a la presuncional, se aclara que si bien se acuerda por estar prevista en el CFPC, como tal no tiene desahogo, toda vez que el procedimiento administrativo tiene como uno de sus principios el de buena fe³⁹, por lo que la presunción que se tiene a lo manifestado por el inconforme, la convocante, y el tercero interesado, existe mientras no se demuestre lo contrario. Si en el análisis que se efectúe de la inconformidad se advierte que una de las partes actuó de mala fe, no se considerará la presunción como un impedimento para no proceder a la sanción o responsabilidad administrativa, según sea el caso.

Por lo que hace a la instrumental de actuaciones, al no estar prevista en el CFPC, no se admite. No obstante, como lo mencioné anteriormente, la inconformidad es de estricto derecho, por lo que sólo se ventilarán aquéllas cuestiones que se hayan hecho valer por los interesados; luego entonces, la práctica oficiosa de la valoración de las actuaciones en el expediente (instrumental

³⁸ Que como mencioné en el capítulo anterior, no tiene una regulación detallada como el de puntos y porcentajes.

³⁹ Art. 13 LFPA.

de actuaciones) sólo se realiza a aquéllas que tengan relación con la *litis*, y no íntegramente al expediente, lo cual sí es una obligación de la autoridad que conoce, y que deberá asentarse en la resolución correspondiente.

Independientemente de lo anterior, tanto la instrumental de actuaciones como las presuncionales no tienen desahogo por sí mismas, tal como lo explica la siguiente Tesis Aislada:

“PRUEBAS INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES Y PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. NO TIENEN VIDA PROPIA LAS.

Las pruebas instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana, prácticamente no tienen desahogo, es decir que no tienen vida propia, pues no es más que el nombre que en la práctica se ha dado a la totalidad de las pruebas recabadas en el juicio, por lo que respecta a la primera y por lo que corresponde a la segunda, ésta se deriva de las mismas pruebas que existen en las constancias de autos.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Tesis XX.305 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XV, Enero de 1995, p. 291.

Una vez acordadas y desahogadas las pruebas, las actuaciones se pondrán a disposición del inconforme y del tercero interesado para que presenten, si es su intención, los alegatos que estimen pertinentes, los cuales deberán controvertir los argumentos de la inconformidad, su ampliación, los informes circunstanciados y las manifestaciones del tercero interesado, y que serán tomados en consideración en la resolución de fondo⁴⁰.

Las partes contarán con un plazo de tres días hábiles para presentar, por escrito y en forma física, los alegatos que estimen pertinentes. Finalizado este plazo, la autoridad acordará el cierre de instrucción, y tendrá quince días hábiles para dictar la resolución correspondiente.

6. Suspensión del procedimiento impugnado.

Tanto en la LAASSP⁴¹ como en la LOPSRM⁴² se prevé que la autoridad suspenda el procedimiento objeto de inconformidad, en atención a las contravenciones que, preliminarmente, pueden advertirse en el actuar de la convocante, sin perjuicio de que posteriormente de fondo se analicen más situaciones irregulares.

⁴⁰ Arts. 72, LAASSP, y 124 de su Reglamento; 90, LOPSRM, y 282 de su Reglamento.

⁴¹ Art. 70 LAASSP.

⁴² Art. 88 LOPSRM.

La suspensión puede ser de dos clases:

- a) *A petición de parte*, que como su nombre lo indica, requiere que sea solicitada por el inconforme. Dicha solicitud debe hacerse en el escrito inicial⁴³, y para que pueda concederse deben cumplirse cuatro requisitos:
 - I. Que en la solicitud el inconforme exprese las razones por las que considera procedente la medida.
 - II. Que el inconforme señale la posible afectación que éste resentiría de continuar los actos que impugna.
 - III. Que se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a la Ley u otras disposiciones relacionadas.
 - IV. Que de concederse la medida, no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Independientemente se conceda o no, esta suspensión se acordará en dos momentos:

1. El primero, al recibir el escrito inicial de inconformidad, en el que se determinará si provisionalmente se concede o no, y de ocurrir la primera opción, se fijarán las condiciones y efectos de dicha medida, la cual durará hasta en tanto se dicta la suspensión definitiva.
2. El segundo, una vez rendido el informe previo por la convocante, en el que acordará en definitiva si se suspende o continúa el procedimiento de contratación impugnado y sus efectos, durando dicha medida hasta se resuelva de fondo la inconformidad.

El otorgamiento en definitiva de la suspensión se condiciona a que el inconforme, en un término de tres días hábiles siguientes al de la notificación del acuerdo en que se concede dicha suspensión, exhiba una garantía por daños y perjuicios que se pudieren

⁴³ Arts. 70, párrafo primero, LAASSP, y 119 de su Reglamento; 88, párrafo primero, LOPSRM, y 277 de su Reglamento.

ocasionar, que podrá ser del 10% al 30% de la propuesta del primero, y de no poderse determinar el monto, el porcentaje se referirá al monto autorizado.

Cabe señalar que ni la Ley ni el Reglamento especifican cómo debe determinarse dicho porcentaje, ni qué factores deben tomarse en cuenta para el mismo. Asimismo, no especifica en qué consisten los posibles daños o perjuicios que deberá garantizar el inconforme, ni si éstos se ocasionarían a la convocante o al tercero interesado.

Por otra parte, si el tercero interesado exhibe una contragarantía equivalente a la garantía del inconforme, quedará sin efectos la suspensión.

Asimismo, el incidente de ejecución de garantía se iniciará una vez que haya causado estado la resolución de inconformidad. No obstante, las resoluciones administrativas no causan estado, pues están sujetas a que sean revisadas en otra instancia, sea por el superior jerárquico (mediante el recurso de revisión), o por una autoridad judicial (juicio de nulidad o el amparo), por lo que se considera que para que una resolución pueda quedar “firme”, deberá haber transcurrido tiempo suficiente por el cual pueda ser impugnada y se ponga en conocimiento de la autoridad la misma. Transcurrido ese tiempo (aproximadamente diez meses posteriores a la notificación de la resolución), podrá iniciarse el incidente.

- b) *De Oficio*, que podrá ser dictada por la autoridad sin necesidad de solicitud ni garantía por el inconforme, siempre y cuando se cumplan dos requisitos:
- I. Que se adviertan manifiestas irregularidades en el procedimiento de contratación impugnado.
 - II. Que con la medida no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Es importante analizar algunos puntos relativos a la suspensión:

- Cuando en la suspensión a petición de parte la Ley requiere que se expongan las razones de procedencia de la medida, no se refiere a sustentarla con los motivos de inconformidad.

Es común en la práctica jurídica que se busque apoyar la solicitud de la suspensión a través del sustento de la propia inconformidad, como en el caso de que se considere procedente porque la evaluación del tercero interesado fue indebida.

La suspensión versará sobre cuestiones muy específicas que permitan presuponer contravenciones a la Ley en la actuación de la convocante, sin importar si fue por error o dolo, mientras que en la resolución se analizará si, en efecto, existieron tales, o si éstas fueron suficientes para dictar la nulidad del procedimiento.

Por otra parte, el principio de la suspensión es la inmediatez, y su objetivo es el de paralizar el procedimiento, a efecto de que no quede sin materia el asunto; la inconformidad, por otra parte, tiene como principios los establecidos en la Constitución y en las Leyes, y su objetivo es el de verificar que las convocantes hayan actuado apegadas a derecho en sus decisiones dentro de una contratación, además que la resolución puede tardar mucho más tiempo en dictarse.

Al respecto, puede consultarse la siguiente tesis jurisprudencial:

“SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.

Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo.

Tesis VI.2o.J/347, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. 85, Enero de 1995, p. 86.

Además, existen casos en los que no es procedente la suspensión por el simple hecho del acto que se impugna, y es precisamente cuando el acto no puede surtir efecto alguno, sea porque el acto se consumó, o dada su naturaleza.

Tales son los casos de cuando un procedimiento se declara desierto, se cancela, o cuando el acto impugnado es la no formalización del contrato imputable a la convocante, pues como tal no existe un tercero interesado con el que se firme contrato, se le requieran los bienes, obras o servicios, y se le pague. A estos actos se les denomina negativos, y existe criterio jurisprudencial al respecto:

“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA RESOLUCIONES QUE EN UN JUICIO ADMINISTRATIVO NIEGAN LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, POR SER AQUÉLLAS DE NATURALEZA NEGATIVA.

El objetivo de la suspensión en el juicio de amparo es mantener la situación jurídica del quejoso en el estado en que se encuentra a la fecha de la presentación de la demanda, para salvaguardar sus derechos y conservar la materia de una hipotética concesión de la protección constitucional; por lo que concedida esa medida sus efectos se traducen en la detención de los procedimientos encaminados a ejecutar los actos reclamados mientras se decide si resultan o no constitucionales; lo que explica por qué la suspensión sólo procede contra actos positivos que implican una acción, una orden, una privación o una molestia, pues únicamente éstos son aptos de paralización, no así los negativos que constituyen abstenciones, negativas simples o prohibiciones de las autoridades, a través de las cuales se rehúsan a hacer algo u omiten efectuar lo solicitado por los gobernados. Sobre tales premisas, debe concluirse que reclamada en un juicio de garantías la resolución que en un juicio administrativo niega la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, no es procedente conceder la medida cautelar en el proceso constitucional, dado que esa resolución no constituye un acto positivo sino negativo. Otorgar en este supuesto la suspensión en el juicio de garantías implicaría dar efectos constitutivos a esa medida, los que sólo son propios de la sentencia que concede la protección constitucional, a través de la que puede lograrse que en el juicio administrativo se conceda la suspensión solicitada. Sin que sea obstáculo para estimar lo anterior, que las autoridades emisoras de los actos impugnados en el juicio administrativo puedan llevar a cabo otros tendientes a la ejecución de aquéllos, puesto que tales actos no son los reclamados en el amparo, sino la negativa a paralizarlos. DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Tesis I.15o.A.J/2, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1288.

Así las cosas, la suspensión sólo será procedente contra actos que puedan tener efectos, es decir, que sea adjudicado el procedimiento a un tercero.

Por otra parte, aun cuando pueda argumentarse que la suspensión es procedente contra un procedimiento desierto en virtud de que no pueda la convocante convocar otra licitación, una invitación a cuando menos tres personas o una adjudicación directa, según sea el caso, recordemos que es una opción que las Leyes permiten a la convocante, y que en todo caso, es responsabilidad de ésta asegurarse si es idóneo el procedimiento que elija. Además, la suspensión sobre ese motivo estaría entorpeciendo otro procedimiento que está fuera del alcance de la inconformidad, pues ésta, al ser de estricto derecho, debe circunscribirse al ámbito de uno y no varios. En todo caso, el licitante podrá volver a inconformarse posteriormente, y en ese sentido, solicitar nuevamente la suspensión.

- En la suspensión a petición de parte, las afectaciones que puedan ocasionarse de no concederse la medida se refieren únicamente al inconforme, no así a la convocante o al Estado, en general.

En la abrogada LAOP, se estableció en el artículo 96, fracción II, como uno de los requisitos para su concesión, que de continuarse con los actos impugnados, se produjeran daños o perjuicios a la dependencia o entidad convocante. Lo anterior, ha generado que

actualmente se siga con este criterio por parte de los inconformes al momento de solicitar la medida.

Las Leyes son claras al indicar que las afectaciones deben ser referentes al propio inconforme; no obstante, no indican cómo pueden acreditarse dichas afectaciones, por lo que en la práctica no se tome en consideración este punto, o sólo se considere por el propio acto, si una vez que se resuelva de fondo la inconformidad exista materia aun. De ahí que se toman, para subsanar este punto, algunos criterios como el peligro en la demora o la apariencia del buen derecho en beneficio del inconforme.

- En ambas suspensiones, se requiere un análisis exhaustivo respecto a la posibilidad de causar perjuicio al interés social o la contravención a disposiciones de orden público. Este punto tiene una complicación generosa para la autoridad encargada de dictar la medida, pues quien debe emitir el razonamiento es ésta y no el inconforme o la convocante.

El inconforme, en la práctica, al solicitar la suspensión, nunca dirá que se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; la convocante, por el contrario, la mayoría de las veces argumentará que sí se causan éstos.

Para no caer en el error, es necesario definir qué debe entenderse por interés social y por orden público.

El interés social, de acuerdo a Ortega Blake, se entiende como “la inclinación hacia un sector, ramo o área específica de la economía o de la sociedad en su conjunto”⁴⁴. Aplicado a la materia de las contrataciones públicas, se refiere a que un procedimiento, del objeto que sea, debe encaminarse hacia la colectividad, pudiendo tratarse de un grupo social determinado, la población de una región, o inclusive, de todo el país. El perjuicio al interés social, consecuentemente, se causará cuando un procedimiento esté destinado a satisfacer una necesidad colectiva, y éste se detenga en virtud de una suspensión.

Por otra parte, el orden público, según Orlando Greco, es “la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las obedecen y respetan sin protestar”⁴⁵. En otras palabras, implica que no se altere el orden

⁴⁴*Diccionario de Economía Política y Administración. Planeación para el desarrollo.* México, 2011. Pág. 169.

⁴⁵*Diccionario de Política.* Argentina, 2007. Pág. 321.

que existe entre la autoridad, como ente encargado de la aplicación de las normas jurídicas, y la sociedad receptora de éstas. La contravención a las disposiciones normativas derivará en el desconocimiento de la figura de autoridad por parte de la colectividad, generándose conflictos al interior del Estado (descontento social).

Como puede verse, independientemente del procedimiento de contratación que se impugne, o el objeto del mismo, en todos los casos se causará perjuicio al interés social y contravenciones a las disposiciones de orden público, en mayor o menor medida, toda vez que, como lo expuse en el capítulo III y en el presente, la finalidad de las contrataciones públicas es la satisfacción de una necesidad del Estado (sociedad-gobierno), la cual será satisfecha mediante la intervención de un organismo público (convocante), pudiendo tratarse de cuestiones de impacto social directo, como la potabilización de agua, el suministro de electricidad, la adquisición de medicamentos o la construcción de caminos, o indirecto, como la modernización de registros públicos de la propiedad, la construcción de oficinas administrativas para resguardo de archivos, o la capacitación de personal administrativo.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha emitido una serie de criterios en los que se establece que el juzgador (en este caso, la autoridad administrativa) sea quien determine si existe una afectación grave al interés social o se contraviene en gran medida el orden público al dictar una suspensión, mediante el análisis del caso en concreto y de la magnitud de la afectación que podría resentir la sociedad en conjunto, en comparación con el daño producido al inconforme en sus derechos o pretensiones:

“SUSPENSION. INTERES SOCIAL O INTERES PÚBLICO. SU DEMOSTRACION.

No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto a comento, se deben sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus

derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad.

Tesis de jurisprudencia s/n, Semanario Judicial de la Federación 72, Séptima Época, Sexta Parte, p. 185.”

“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI SE AFECTAN EL ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL, DEBE SOPESARSE EL PERJUICIO REAL Y EFECTIVO QUE PODRÍA SUFRIR LA COLECTIVIDAD, CON EL QUE PODRÍA AFECTAR A LA PARTE QUEJOSA CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EL MONTO DE LA AFECTACIÓN DE SUS DERECHOS EN DISPUTA.

El artículo 124 de la Ley de Amparo condiciona la concesión de la suspensión, además de la solicitud del quejoso, en primer lugar, a que no se afecte el orden público y el interés social, y en segundo, a que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se le causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado. Ahora bien, para determinar si existe esa afectación no basta que la ley en que se fundamenta el acto sea de orden público e interés social, sino que debe evaluarse si su contenido, fines y consecución son contrarios a los valores y principios que inspiran el orden público, capaz de restringir derechos fundamentales de los gobernados, o si son realmente significativos para afectar el interés social. Efectivamente, las leyes, en mayor o menor medida, responden a ese interés público, sin embargo, esto no puede ser una habilitación absoluta, capaz de afectar derechos fundamentales de modo irreversible, ya que también es deseable por la sociedad que las autoridades no afecten irremediablemente derechos sustanciales de los particulares, especialmente cuando tienen el carácter de indisponibles o irreductibles como la libertad, igualdad, dignidad y los demás consagrados en el artículo 16 constitucional, por ser sus consecuencias de difícil o de imposible reparación. Así las cosas, para aplicar el criterio de orden público e interés social debe sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con los actos concretos de aplicación, con el perjuicio que podría afectar a la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación de sus derechos en disputa.

Tesis I.4o.A.J/56, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, Junio de 2007, p. 986.”

Por todo lo anterior, mediante la suspensión puede determinarse la relevancia real de un procedimiento en dos dimensiones:

- 1) Si el procedimiento de contratación impugnado tiene un impacto directo o indirecto en la sociedad, o si éste es inmediato o mediato.
- 2) Si es factible la reposición de un acto en caso de resultar fundada la inconformidad, o si es probable que se quede sin materia.

De ahí que la suspensión, al igual que en otras materias, sea un tema delicado para ser analizado por el juzgador, en este caso, la autoridad administrativa.

7. Notificaciones

Las notificaciones en las inconformidades pueden realizarse de tres maneras⁴⁶:

I. En forma personal, para el inconforme y el tercero interesado:

a) La primera notificación y las prevenciones, correspondientes a las siguientes actuaciones:

- Acuerdo por el que se tiene por presentada en tiempo y forma la inconformidad.
- Acuerdo por el que se previene al inconforme por omisiones o defectos en su inconformidad.
- Acuerdo por el que se otorga garantía de audiencia al tercero interesado.
- Acuerdo por el que se previene al tercero interesado por omisiones o defectos en el escrito de audiencia.

b) Las resoluciones relativas a la suspensión del acto impugnado:

- Acuerdo que otorga o niega la suspensión provisional.
- Acuerdo que otorga o niega la suspensión definitiva.
- Acuerdo que otorga o niega la suspensión de oficio.
- Acuerdos relativos a la garantía y contragarantía de la suspensión.
- Acuerdo por el que se deja sin efectos la suspensión definitiva.
- Acuerdos relativos al incidente de ejecución de garantía.

c) La que admita la ampliación de la inconformidad.

⁴⁶ Art. 69, LAASSP; 87, LOPSRM.

d) La resolución definitiva.

e) Los demás acuerdos o resoluciones que lo ameriten, a juicio de la autoridad instructora de la inconformidad.

II. Por rotulón, en los casos no previstos anteriormente, o cuando no se haya señalado por el inconforme o tercero interesado domicilio ubicado en el lugar donde reside la autoridad que conoce de la inconformidad:

- Acuerdos de notificación personal cuando no hayan señalado domicilio en el lugar de residencia de la autoridad.
- Acuerdo de recepción de informe previo.
- Acuerdo de admisión de inconformidad.
- Acuerdo de recepción y vista de informe circunstanciado.
- Acuerdo de desahogo de garantía de audiencia del tercero interesado.
- Acuerdo de recepción de informe circunstanciado y desahogo de garantía de audiencia respecto a la ampliación.
- Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas.
- Acuerdo de otorgamiento de plazo para formulación de alegatos.
- Acuerdo de recepción de alegatos.
- Acuerdo de cierre de instrucción.
- Acuerdo de expedición de copias certificadas, entre otros.

III. Por oficio, aquéllas dirigidas a la convocante:

- Acuerdo por el que se requiere informes previo y circunstanciado.
- Acuerdo por el se requiere informe circunstanciado sobre la ampliación de la inconformidad.
- Acuerdo de requerimiento de constancias, entre otros.

En las inconformidades presentadas en los OIC, las notificaciones personales las hará el personal adscrito a éstos; cuando se presenten en la DGCSCP, se realizarán a través de los notificadores adscritos a ésta, cuyas actuaciones y cédulas de notificación hacen fe en el procedimiento, toda vez que sus atribuciones están previstas en el RISFP⁴⁷. Independientemente de ello, los notificadores deberán observar las disposiciones previstas en la LFPA y el CFPC sobre la realización de dichas diligencias.

Por otra parte, si bien las Leyes prevén la utilización de CompraNet para la realización de notificaciones de cualquier tipo, cierto es que las disposiciones emitidas en ese tema no han sido adecuadas íntegramente para que dichas diligencias tengan valor en el procedimiento como lo serían las realizadas en forma personal, por rotulón u oficio.

Las notificaciones pueden hacerse también por correo electrónico, en aquellos casos previstos en el artículo 35, fracción II, de la LFPA, y serán válidas cuando el destinatario emita el acuse de recibo correspondiente. De no acusarla, se tendrá por legalmente efectuada la realizada por rotulón, en el caso de no podersele notificar de manera personal.

V. Resolución de la Inconformidad.

Dependiendo del acto impugnado y del desarrollo de la instancia, la resolución puede dictarse en cualquiera de los siguientes sentidos⁴⁸:

⁴⁷ Art. 69.

⁴⁸ Arts. 71, párrafo primero, y 74, LAASSP; 89, párrafo primero, y 92, LOPSRM.

I. *Desechamiento*, para el caso de no desahogar alguna de las prevenciones que prevé el artículo 66 de la LAASSP y 84 de la LOPSRM, o que la autoridad encuentre motivo manifiesto de improcedencia.

II. *Sobreseimiento de la instancia*, que puede darse por uno de los siguientes motivos:

a) Desistimiento expreso del inconforme. Deberá presentarse por escrito el desistimiento, y para dar certeza jurídica sobre dicha intención, se requerirá al promovente (el propio inconforme tratándose de persona física, representante legal si es persona moral, o autorizado con facultades amplias, en términos de lo previsto en el artículo 19 de la LFPA) para que comparezca ante las oficinas de la autoridad y ratifique el escrito.

Si el promovente no tiene la posibilidad de comparecer, la ratificación puede hacerse ante notario, por lo que deberá constar en instrumento público, que deberá exhibirse en original o copia certificada.

b) La convocante firme el contrato, cuando se haya impugnado la no formalización de éste, para lo cual deberá presentar la convocante dicho documento.

c) Durante la sustanciación de la instancia se advierta o sobrevenga una causa de improcedencia previstas en las Leyes⁴⁹, a saber:

1) Cuando la inconformidad se haya promovido contra un acto diverso a los establecidos en la Ley (licitación pública e invitación a cuando menos tres personas).

2) Cuando se promueva contra un acto consentido expresa o tácitamente.

3) Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del procedimiento de contratación del que deriva.

⁴⁹ Art. 67, LAASSP; 85, LOPSRM.

4) Cuando se promueva por un licitante en forma individual y su participación en el procedimiento de contratación se hubiera realizado en forma conjunta.

- III. *Declarar infundada la inconformidad*, para el caso de que el inconforme no haya dado debido sustento a su impugnación.
- IV. *Declarar que los motivos de inconformidad son inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado*, es decir, que no obstante que el inconforme tenga razón en ciertos puntos de su impugnación, no resulte suficiente para que pueda anularse el acto emitido por la convocante.
- V. *Decretar la nulidad total del procedimiento impugnado*, para el caso de que desde el origen del procedimiento de contratación hayan existido errores, vicios o ilegalidad por la convocante, por lo que deberá, en todo caso, realizarlo nuevamente bajo las directrices que emita la autoridad.
- VI. *Decretar la nulidad parcial del procedimiento*, para lo cual la autoridad ordenará se reponga el acto que impugna únicamente, subsistiendo el resto del mismo.
- VII. *Ordenar la firma del contrato*, si se impugnó la no formalización de éste.

Para el caso de que se sobresea o se declare infundada la inconformidad, y se determine que su promoción era con la finalidad de retrasar o entorpecer la contratación, se dará vista al área de sanciones, para que inicie el procedimiento respectivo, y en su caso, se aplique la sanción en los términos de la Ley⁵⁰.

Una resolución de inconformidad puede resultar fundada por diversos motivos, dependiendo el acto en sí mismo, la etapa o las consideraciones llevadas a cabo por la convocante. A continuación agrego un catálogo de vicios en los procedimientos de contratación que pueden ser impugnados vía inconformidad:

ACTO, ETAPA O FASE	MOTIVOS
--------------------	---------

⁵⁰ Art. 74, párrafo segundo, LAASSP; 92, párrafo segundo, LOPSRM.

PRELIMINARES	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de autorización presupuestaria. • Falta de autorización para contratar. • Omisión del procedimiento de licitación. • Incompetencia del órgano emisor.
CONVOCATORIA	<ul style="list-style-type: none"> • Omisión total de la publicación de la convocatoria. • Que la publicación no se haya realizado en los medios referidos en las Leyes. • Establecer como requisito para participar la compra de bases (LAASSP y LOPSRM). • Descripción inadecuada de los bienes, servicios y obras públicas objeto de licitación. • Publicación de la convocatoria con plazo menor al requerido en las Leyes, o con anticipo insuficiente para que los interesados puedan formular debidamente sus propuestas. • Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los mismos medios utilizados para su publicación. • Establecimiento de plazos interiores a los previstos por la Ley para la presentación y apertura de proposiciones.
BASES	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa de la convocante para autorizar la revisión por el interesado de las bases previo a efectuar su pago. • Falta de claridad y detalle en los criterios a emplearse para la adjudicación. • Cláusulas que establezcan favoritismo a determinadas personas. • Establecimiento de una marca determinada sin la debida justificación. • Limitación para la participación de determinadas personas. • Plazo reducido para iniciar la ejecución del contrato cuando no se haya autorizado la reducción de plazos conforme a las Leyes. • Modificaciones a bases que constituyen sustitución o variación sustancial de los bienes, servicios u obras que fueron convocados originalmente, o bien, la adición de otros distintos al objeto.
JUNTA DE ACLARACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Omisión de la junta de aclaraciones, cuando su realización sea obligatoria. • No realización de la visita al sitio de los trabajos, cuando se haya determinado su realización en convocatoria. • Celebración de la junta de aclaraciones en lugar, fecha y hora distintos al señalado en la convocatoria, sin previo aviso. • Omisión en responder las preguntas formuladas por los interesados.

	<ul style="list-style-type: none"> • Respuestas vagas o reiterativas que no aclaren los cuestionamientos formulados. • Que las modificaciones que se hagan en la junta no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, o que manifestaron su interés en participar, en los medios previstos en convocatoria.
<p>PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que el acto se realice en lugar, fecha u hora distintos a los indicados en convocatoria, sin que medie aviso alguno en los términos de Ley. • Admisión de ofertas antes de la fecha de presentación. • Negativa de la convocante a recibir la oferta, y en su caso, de muestras físicas. • Negativa de la convocante a formular explicaciones o admitir reclamaciones relacionadas con el acto. • Autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas. • Admisión y apertura de ofertas posteriores al acto. • Negativa de la convocante a entregar a los licitantes copia del acta. • Omisión de la convocante de elaborar relación de documentación entregada en las propuestas. • Omisión de elaborar el acta, o sea incompleta. • La aceptación de garantía que no corresponda al monto o forma solicitados. • Negativa de la convocante de permitir a los licitantes firmar las ofertas de sus competidores. • El desechamiento de la oferta en el mismo acto de recepción. • Admisión y adjudicación de ofertas con defectos o vicios: <ul style="list-style-type: none"> ○ Presentada a nombre de otro, sin la debida representación. ○ Presentada por extranjero en procedimiento nacional. ○ Presentada por licitante incapaz en el ámbito administrativo, fiscal, civil, penal, mercantil o ético. ○ Con datos falsos sobre el origen de los productos cotizados. ○ Condiciones del producto o servicio contrarios a las bases. ○ Plazos de entrega fuera de los límites establecidos en bases. ○ Precio incierto, condicionado o no conforme al sistema previsto en bases, ○ No firmadas. ○ Entregadas en sobre abierto. ○ Con enmiendas o raspaduras.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Con indicaciones o inscripciones no permitidas. ○ Contradicciones entre lo expresado en números y letras. ● Adjudicación antes de la emisión del fallo. ● Oferta mejorada posterior a la recepción.
ADJUDICACIÓN Y FALLO	<ul style="list-style-type: none"> ● Diferimiento en su emisión más allá de lo previsto en las Leyes. ● Que para su emisión se hayan considerado condiciones distintas a las previstas en bases. ● Adjudicación a una oferta que no es la más conveniente. ● Falta o indebida fundamentación y motivación para la adjudicación. ● Falta de dictamen o de comunicación escrita a los licitantes en la que se informen las causas de desechamiento o no elección de su propuesta. ● Decisión injustificada de declarar desierto el procedimiento. ● Negativa de la convocante de entregar acta del fallo a los licitantes. ● Desechamiento injustificado de las ofertas. ● Emisión del acto por funcionario incompetente o que no acredite sus facultades legales conforme a la normatividad. ● Omisión de señalar a los responsables de la evaluación de las ofertas.
POSTERIORES	<ul style="list-style-type: none"> ● No formalización del contrato por actos u omisiones de la convocante. ● Modificación de las condiciones originales para efectuar la adjudicación. ● Anulación de la adjudicación para hacer la contratación por otro procedimiento. ● Cancelación sin la debida justificación y fundamentación.

Fuentes: Manual del procedimiento de inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (SECOGEF, México, 1994) y Licitación Pública y medios de impugnación en el marco de las actividades sustantivas de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, de Daniel Ramos Torres (México, 2010).

VI. Acatamiento de la Resolución.

Para el caso de que la resolución resulte fundada, la convocante, contará con un plazo máximo de seis días hábiles siguientes a la notificación de ésta para acatarla, conforme a las directrices que hayan sido determinadas por la autoridad. Finalizado el plazo, tanto el inconforme como el

tercero interesado contarán con tres días hábiles para impugnar dicho acatamiento a través de la vía incidental, sea por repetición, defectos, excesos u omisiones de la convocante al emitir el acto. Dicho incidente, tiene un trámite especial en el artículo 75 de la LAASSP y 93 de la LOPSRM, y en lo no previsto, se regulará por el CFPC.

Si se interpuso el incidente, se requerirá a la convocante para que en un plazo de tres días hábiles rinda informe; asimismo, se dará vista a la parte contraria (inconforme o tercero interesado, dependiendo de quién lo haya interpuesto), para que en un plazo de tres días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

Integrado el expediente relativo al incidente, la autoridad dictará resolución en la que determinará si hubo debido cumplimiento o no, y de ser lo último, ordenará que la convocante cumpla en un término de tres días hábiles. Por otra parte, si se determina que la convocante no cumplió, ordenará el acatamiento inmediato.

VII. Impugnación de la Resolución.

Tanto el inconforme como el tercero interesado tienen el derecho de impugnar la resolución cuando consideren que les causa perjuicio. Para ello, pueden optar por cualquiera de las siguientes vías⁵¹:

1. Recurso de Revisión.

Cuando la resolución haya sido emitida por la DGCSCP, se interpone el recurso de revisión ante la propia Dirección, tramitándose en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, y resolviéndose por el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (SRACP), quien determinará si confirma, modifica o revoca la resolución de inconformidad que se impugne⁵².

⁵¹ Arts. 74, párrafo tercero, y 75, párrafo quinto, LAASSP; 92, párrafo tercero, y 93, párrafo quinto, LOPSRM.

⁵² Arts. 7, fracción XIV, y 12, fracción X, RISFP.

Tratándose de las resoluciones de inconformidad dictadas por los Titulares de las Áreas de Responsabilidades en los OIC, el recurso de revisión se interpondrá ante dicho titular, quien se encargará de su instrucción. El recurso será resuelto por el Titular del OIC⁵³.

Si la instancia se tramitó en la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la SFP por actos de esa Secretaría o de su órgano desconcentrado, conocerá y resolverá el recurso el Titular de la Contraloría⁵⁴.

2. Instancias Judiciales.

En este caso, existen dos posibles medios de impugnación, a saber:

- a) El proceso contencioso administrativo o juicio de nulidad, ventilado ante el TFJFA, conforme a lo previsto en su Ley Orgánica.
- b) El amparo indirecto, conociendo de éste los Juzgados de Distrito.

Sobre la procedencia del contencioso administrativo ante el TFJFA, y la posibilidad única del inconforme y del tercero interesado para impugnar una resolución en amparo, hablaré más adelante.

VIII. Deficiencias Normativas en el trámite y resolución de las Inconformidades.

Previo a definir los problemas que se originan durante la tramitación y resolución de las inconformidades, es necesario conocer que, a diferencia de otras materias o procesos, la instancia tiene peculiaridades que la diferencian:

- Salvo en el caso de las contrataciones al mayoreo, o que se ejecuten en forma prolongada, el tiempo para contratar es relativamente corto, pudiendo consistir incluso en un par de días hábiles para la entrega de los bienes y el pago respectivo, como lo es en la adquisición de medicamentos.

⁵³ Arts. 79, fracción V, y 80, fracción I, numeral 8, RISFP.

⁵⁴ Art. 41, fracción II, numeral 7, RISFP.

- Los recursos que se autorizan para los procedimientos de licitación deben ser ejercidos cuanto antes, de lo contrario, se corre el riesgo de caer en subejercicios, provocando que en el ejercicio fiscal posterior se asigne menor cantidad de recursos económicos.
- La justicia no es el fin último de la inconformidad. En las contrataciones públicas y, por ende, en las inconformidades, lo que se busca es la eficiencia, la eficacia, la transparencia, entre otras, cuestiones mayormente económicas, cuyo objetivo primordial es la satisfacción de una necesidad colectiva o gubernamental, y no la justicia o equidad social o particular.

1. Los plazos en la instancia.

La Ley prevé un plazo general de seis días hábiles contados a partir del siguiente al de emisión del acto que pretenda impugnarse, el cual no representa un problema cuando los procedimientos de contratación se refieren a grandes obras públicas, prestación prolongada de servicios, o adquisición de bienes especializados cuya entrega demore.

El conflicto se origina cuando nos referimos a trabajos o suministro de bienes o servicios en un tiempo corto, como adquisiciones de bienes no tan especializados (equipo de cómputo, material de laboratorio, medicamentos, papelería o vehículos); obras sencillas (remodelación de inmuebles o pavimentación); y servicios de poca especialización o de carácter urgente.

Si el promovente tarda los seis días hábiles en inconformarse, para el momento en que la instancia se encuentre a medio trámite (generalmente, la recepción del informe circunstanciado), ya se habrán consumado los efectos de los actos que impugnó, por lo que la materia del procedimiento de contratación habrá dejado de existir, haciendo imposible o poco probable su reposición.

Si le asiste la razón, el proyectista sólo contará con dos opciones: sobreseer el asunto por falta de materia, o declarar fundada la inconformidad pero sólo formalmente (para efectos), que únicamente obligará a dictarlo nuevamente para que el acto cumpla con las formalidades normativas de su decisión, pero no para cambiar el dictamen. Es decir, la reposición será mera formalidad, ya que no habrá materia para hacerlo.

En ese sentido, la Ley prevé la posibilidad de suspender los actos del procedimiento de contratación. Mas no es una cuestión de un interés entre las partes, ya que, como se vio líneas atrás, es preponderante el interés colectivo sobre el particular. De ahí que, deberá revisarse en primer lugar la posible afectación social.

De ese modo, el inconforme se encuentra indefenso si el procedimiento de contratación sobre la adquisición de medicamentos o material de laboratorio para centros de salud; potabilización de agua; suministro de energía; saneamiento y recolección de residuos; chalecos balísticos para cuerpos policíacos; construcción de caminos principales; saneamiento y alcantarillado; y en situaciones como las acontecidas en este año, casos emergentes.

Plazos que son similares para la rendición del informe circunstanciado por la convocante, y la garantía de audiencia del tercero interesado, y que pueden alargarse si dichas partes presentan sus promociones en el término, sin contar el tiempo que demore la recepción de los escritos, como en el caso de que éstos sean promovidos por correo postal (si el interesado radica en otro punto del país).

A esta situación pueden añadirse otros aspectos circunstanciales que recaerán en perjuicio del inconforme:

- Que el procedimiento de contratación se realice mediante reducción de plazos.
- Que el escrito de inconformidad se haya promovido a través de correo certificado, cuyo envío y recepción demora entre dos y tres semanas.
- Que se omitieren o enviaren, de manera incompleta, documentos que por Ley deben reunir ciertos requisitos, como las actas constitutivas y poderes notariales.
- Que no se integre adecuadamente el escrito de inconformidad y sus anexos, provocando un retraso en su integración.
- Que no se hubieren podido realizar las notificaciones, o que se hayan realizado indebidamente.

- Que cada acto o resolución que se emita en la tramitación de la inconformidad sea objeto de impugnación ante instancias revisoras.

Cuestiones que, si bien no acontecen en la totalidad de las instancias, sí pueden retrasar en gran medida un procedimiento de tramitación breve como la inconformidad.

Otro problema es el que origina la ampliación del plazo normal de seis días hábiles para la presentación de una inconformidad, cuando la licitación pública de la que deriva el acto impugnado se convocó con el carácter de internacional bajo la cobertura de tratados, otorgando el Reglamento un término de diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación correspondiente.

El Reglamento es el que prevé dicha ampliación, contradiciéndose con lo dispuesto en la Ley, lo que puede generar conflictos en instancias revisoras sobre la aplicabilidad de dicha disposición. Además, el plazo es expreso para las licitaciones públicas, sin especificar si es aplicable para las invitaciones a cuando menos tres personas con tal carácter.

Cabe agregar que dicho plazo se refiere a la presentación del escrito de inconformidad, mas no se indica si aplicará además para el desahogo de la garantía de audiencia del tercero interesado.

De conformidad con la propia Ley, al tercero interesado le serán aplicables los requisitos para la presentación de las inconformidades en lo que sea conducente. No obstante, recordemos que en el artículo que prevé éstos, no hace referencia alguna al plazo para la presentación del escrito respectivo. Por tanto, en estricta observancia a la Ley, no le sería aplicable la hipótesis relativa al plazo para la presentación de su audiencia.

De ahí que se deducen dos posibles situaciones:

- a. Si no se aplica el plazo de diez días hábiles para el escrito de audiencia del tercero interesado, el inconforme tendría condiciones ventajosas respecto a las otras partes de la instancia, no habiendo igualdad ante la Ley.
- b. Si se aplica el plazo, la autoridad incurriría en ilegalidad, ya que como se dijo, la Ley no establece la posibilidad del plazo mayor para el tercero interesado.

2. Recepción y manejo de las promociones presentadas por CompraNet.

En las reformas recientes a la LAASSP y LOPSRM se añadieron algunos puntos referentes a la utilización de CompraNet y la presentación de inconformidades por ese medio. No obstante, sólo se prevé la presentación del escrito inicial, y no de otras promociones como los informes de la convocante, las audiencias o los requerimientos.

Cabe señalar que para el manejo de CompraNet dentro de la tramitación de la inconformidad se expidió una serie de acuerdos y lineamientos que lo regularon desde su creación. Más tarde, se abrogarían éstos al expedirse el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, publicado en el DOF el 28 de junio de 2011. Sin embargo, no se tocó el tema de las inconformidades ni la utilización del sistema durante su trámite.

Independientemente de lo anterior, es necesario puntualizar que dichas disposiciones se encuentran en un acuerdo, y no en la Ley o su Reglamento. Consecuentemente, sólo se utiliza CompraNet para el envío del escrito inicial, y no de otros, considerándose inequitativo que el inconforme tenga la posibilidad de promover su instancia a través de un medio electrónico, mientras que ni la convocante ni el tercero interesado cuentan con la misma.

Lo cierto es que la utilización de CompraNet para efectos de la tramitación de inconformidad podría resolver problemas como los originados con las notificaciones foráneas o por correo electrónico, lo que implicaría menor papeleo y reducción real de plazos en la tramitación y, consecuentemente, la resolución del procedimiento.

3. La manifestación de interés en participar y la solicitud de aclaraciones para impugnar la convocatoria y juntas de aclaraciones.

Conforme a la Ley, las solicitudes de aclaración deberán exhibirse junto con el escrito de interés en participar, sea personalmente en la junta de aclaraciones, o enviarse a través de CompraNet, a más tardar veinticuatro horas antes del evento respectivo⁵⁵.

⁵⁵ Arts. 33 bis, párrafos tercero y cuarto, LAASSP; y 35, párrafos tercero y cuarto, LOPSRM.

No obstante, la Ley no es clara en dos aspectos:

- 1) Si el escrito de interés en participar, independientemente si se pretenda o no acudir a la junta de aclaraciones o inconformarse contra ésta, podría presentarse posteriormente a este evento, para efecto de que el licitante cumpla con el requisito.

Mientras se trate de una licitación pública, cualquier persona puede presentar proposición conforme a los medios que se prevean en la convocatoria, por lo que el acreditar el interés en participar queda acreditado mediante esa acción; consecuentemente, si no se presenta proposición, se considerará que no hubo interés en participar. Sin embargo, para presentar proposición no se requiere escrito de interés, por lo que los efectos de ambas manifestaciones son diferentes en cuanto a las hipótesis para su presentación y sus posibles efectos jurídicos.

- 2) Si para promover la inconformidad se requiere que el particular solicite aclaraciones a la convocante, independientemente de si éstas fueren o no respondidas.

Hay que recordar que se trata de dos escritos diferentes: uno, el escrito de interés en participar, el segundo, la solicitud de aclaraciones. El licitante puede presentar el primero de éstos, y acudir a la junta de aclaraciones, pero no está obligado a presentar el segundo si no desea aclaraciones. Mientras que para solicitar aclaraciones, deberá presentar el interés en participar.

Se tiene el criterio de que para acreditar una debida impugnación contra la convocatoria y juntas de aclaraciones, se requiere forzosamente de la intervención del potencial inconforme en la junta de aclaraciones respectiva, a efecto de que éste pudiese impugnar la negativa o la indebida respuesta por la convocante. Ello, en razón de que éste podría solicitar una aclaración que, al ser respondida por la convocante, genere certidumbre jurídica sobre un aspecto de convocatoria.

No obstante, no hay disposición que obligue al licitante que se inconforme a haber solicitado aclaraciones a la convocante, ni siquiera el haber acudido a la junta o juntas respectivas, ya que el acudir a ésta es optativo⁵⁶. De ahí que el inconforme podría impugnar un aspecto en convocatoria, sin necesidad de cuestionarlo en la junta de aclaraciones. Inclusive, puede acudir

⁵⁶ Arts. 33, cuarto párrafo, LAASSP; y 34, segundo párrafo, LOPSRM.

éste en carácter de observador, y acreditar posteriormente el interés en participar previo a la presentación de las proposiciones, e impugnar la junta de aclaraciones y la convocatoria, ya que no hay disposición legal que lo obligue a acudir y solicitar aclaraciones.

En consecuencia, se entiende que los únicos requisitos de procedencia que prevén ambas Leyes son la presentación del escrito de interés en participar con acuse de recepción (o en su caso, el acuse de su envío por CompraNet), así como inconformarse dentro de los seis días hábiles posteriores a la celebración de la última junta de aclaraciones, en la que se determinará una fecha para la presentación de proposiciones.

- 3) Por último, la confusión que genera la manifestación del interés en participar a través de CompraNet.

Toda persona registrada en dicho sistema puede “interesarse” en un procedimiento de contratación pública, a través de un botón con nombre “mostrar interés” que aparece en la pantalla del sistema CompraNet. El documento que se genera al seleccionar dicha opción se denomina *autoinvitación*, que se recibe por el licitante a través de correo electrónico.

El problema se origina cuando el licitante pretende inconformarse contra la convocatoria y junta de aclaraciones, pudiendo confundir la autoinvitación con la manifestación de interés. Ciertamente es que la Ley prevé que el interés a través de CompraNet será mediante el envío del escrito y el acuse de recepción por el sistema. Sin embargo, nada establece respecto a que si la autoinvitación puede considerarse como la legal manifestación de interés en participar.

Independientemente de lo anterior, no puede culparse al inconforme por no acreditar el requisito legal, ya que si bien la ignorancia de la Ley no exime del cumplimiento de la misma (como el caso de específicamente enviar el escrito por CompraNet), cierto es que el propio sistema genera la confusión al licitante, ya que el botón “mostrar interés” lo registra para participar en el procedimiento de contratación en cuestión, y que erróneamente podría considerarse como la manifestación de interés en participar prevista en la Ley.

4. La firma del escrito de inconformidad.

En toda demanda se requiere la firma de quien la promueve, y en su caso, del representante legal de éste. Como expuse en apartados anteriores, el encargado de la Oficialía de Partes, al

recibir el escrito, debe revisar si cuenta con los requisitos mínimos, como el caso de la firma, y en caso de que éste se omita, informar a quien lo presenta y asentarlo en la promoción.

Lo cierto es que el encargado de Oficialía, en la mayoría de los casos, no es perito en grafoscopía ni cuenta con equipo especializado para corroborar si una firma es o no autógrafa.

Aunado a ello, recordemos que las inconformidades pueden recibirse por CompraNet, y debe dárseles entrada, sin importar las condiciones en que éstas se reciban en el sistema.

Así las cosas, la Ley no da una solución sobre las siguientes situaciones:

- 1) Cuando el escrito no tiene firma.

Si el escrito se recibe físicamente en Oficialía de Partes, se ha utilizado el criterio de solicitarle al presunto promovente (quien se ostenta como inconforme, en caso de ser persona física, o su representante legal, si es moral), mediante un acuerdo que se notificará de manera personal, la ratificación de la inconformidad respectiva.

Ésta podrá hacerse de dos maneras:

- a. Si su domicilio se encuentra en la zona geográfica en que radica la autoridad, podrá ratificar mediante comparecencia directamente en las oficinas de ésta, en la que intervendrá el funcionario que formuló el requerimiento, en presencia de dos testigos.
- b. Si su domicilio es foráneo, podrá hacer la ratificación ante notario público, asentándose la diligencia en una escritura pública, cuyo original deberá hacer llegar a las oficinas de la autoridad, a efecto de acordarse lo conducente.

No obstante, la Ley no establece la posibilidad de prevenir a los promoventes por dicha omisión, ya que no está en las causales correspondientes. Si el inconforme o su representante no ratifican su escrito, no hay disposición en la LAASSP o la LOPSRM que implique la posibilidad que la autoridad pueda desecharlo. Es decir, no se prevé sanción alguna sobre el omitir la firma o no ratificar el escrito correspondiente.

Cierto es que la LFPA, en su artículo 17-A, establece la facultad de la autoridad para prevenir a los interesados si sus escritos carezcan de datos u omita los requisitos necesarios aplicables, a efecto de que en un término no menor de cinco días hábiles, desahoguen las omisiones, so pena de desecharse el trámite. Sin embargo, recordemos que la LFPA es aplicable de manera supletoria a la LAASSP y la LOPSRM, además que estas últimas contienen un artículo con las causas específicas de prevención y desechamiento.

2) Cuando la firma es facsimilar.

No hay disposición legal que permita prevenir o sancionar al promovente de una inconformidad sobre la firma facsimilar en su escrito, ya que aun cuando pueda aplicarse supletoriamente la LFPA como en el caso de que no venga firmado el escrito, cierto es que no puede desecharse la instancia por no incluir firma autógrafa o ratificarlo, en su caso.

Independientemente de ello, recordemos que la autoridad por sí misma no puede determinar si una firma es autógrafa o facsimilar, ya que en la mayoría de los casos no es perito en grafoscopia. En todo caso, deberá allegarse de los medios de prueba que estime pertinentes, a fin de resolver en los términos de Ley.

El peritaje podrá hacerse por dos medios:

- a. Que lo ofrezca de manera incidental la contraparte del inconforme, pudiendo ser la convocante o el tercero interesado, en su caso.

Dado que los traslados del escrito inicial de inconformidad, y en su caso, la ampliación, pueden presentarse en copia simple, la única forma de que se promueva el incidente es que dichas partes comparezcan personalmente en las instalaciones de la autoridad, lo que no siempre acontece por dificultades geográficas (lejanía entre el lugar donde radican dichas partes y el de la autoridad), temporales (plazos relativamente cortos entre los actos) o económicas (comisión por peajes y gastos de representación), que incrementará innecesariamente el costo de la tramitación de la instancia.

- b. Que ante la duda, la autoridad oficiosamente solicite a un perito, a efecto de que éste emita opinión.

Aun cuando esto es posible, es complicado y costoso, ya que para el pago de peritos se requiere de una autorización presupuestaria, la cual no siempre ocurre oportunamente. Si se le añade la carga de trabajo, y la posibilidad de que sean varias las inconformidades en esa situación, el trámite se hará costoso para la propia autoridad, por aspectos que no se relacionan con el fondo de la instancia.

3) Cuando la inconformidad se promueve por CompraNet.

Sucede algo similar cuando la inconformidad se presenta por CompraNet. Si bien la Ley prevé que se utilizarán medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa⁵⁷, para lo cual se hace uso de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) que genera el Servicio de Administración Tributaria (SAT), cierto es que la firma es precisamente eso, electrónica, no pudiendo ser leída o codificada sino por los sistemas informáticos con los que cuenta CompraNet y los usuarios del mismo (a saber, la UPCP de la SFP, las unidades compradoras, y los proveedores y contratistas registrados), no así alguna autoridad revisora como la DGCSCP, los OIC, la Contraloría Interna de la SFP o las contralorías de los Estados.

El análisis de que la firma electrónica corresponde a una u otra persona (física o moral) en la promoción de inconformidades a través de CompraNet, es tarea de la UPCP como autoridad encargada del manejo de dicho sistema. Esta unidad, al recibir la inconformidad, revisa el certificado digital (la firma), de la que describe sus datos generales (la persona a la que pertenece la firma), y remite por correo electrónico a la DGCSCP archivos que contienen el escrito de inconformidad y sus anexos, según lo que haya enviado el licitante inconforme.

No obstante, no hay forma de que la autoridad que conoce de la instancia compruebe que, en efecto, dicha firma pertenezca a quien se ostente como inconforme, sino sólo el dicho de la UPCP en un correo electrónico.

En la práctica, el problema es más común de lo que se piensa, ya que la utilización de CompraNet ha resultado ventajosa para los licitantes, al permitirles inconformarse sin necesidad de trasladarse a otro sitio para enviar el escrito o presentarlo directamente en las instalaciones de la autoridad competente. Sin embargo, recordemos que el sistema CompraNet, y su utilización en las inconformidades, como tal, no se regula adecuadamente en la LAASSP o la

⁵⁷ Art. 66, sexto párrafo, LAASSP; y 84, sexto párrafo, LOPSRM.

LOPSRM, sino sólo el aspecto de la firma, mientras que el resto en una serie de Lineamientos y Acuerdos de carácter administrativo.

Son dos los principales problemas que genera la utilización de CompraNet para la recepción de inconformidades:

- a. El archivo que contiene el escrito de inconformidad puede indicar, como promovente de la instancia, a una persona que puede no ser quien esté remitiendo y firmándola en CompraNet.

Es decir, que en el escrito aparezca como promovente el Director General de la empresa inconforme, mientras que la firma electrónica pertenezca a un subordinado u otra persona que, quizás, ya no trabaja para la misma.

La firma por CompraNet hace referencia al nombre de la persona física o moral que promueve la inconformidad, mas no necesariamente quien la presenta, es quien aparece en el registro que se tramitó ante la UPCP para la utilización del sistema.

Así no hay certeza sobre quién es realmente el promovente de la inconformidad, y a qué persona (así como su cargo) deben realizársele las prevenciones o notificaciones correspondientes.

- b. Cuando la inconformidad se promueve por varios licitantes que participaron en propuesta conjunta.

Recordemos que tanto la firma electrónica, como el registro en el sistema CompraNet, son personales, es decir, que sólo identifican y contienen los datos generales de una persona, y no de varias.

Independientemente que el escrito de inconformidad se firme por todos los licitantes agrupados, cierto es que la firma electrónica pertenece sólo a uno. Ello, sin contar que hay ocasiones en que los agrupados no firman el escrito de inconformidad.

Aunado a lo anterior, es oportuno señalar que puede darse el supuesto de que alguno de los inconformes no esté registrado en CompraNet, o que siendo persona moral, no

acrediten la representación legal mediante poder notarial. Es una circunstancia que dificulta sobremanera a la autoridad que conoce de la instancia, ya que la Ley es oscura en esos aspectos, no permitiendo una decisión del todo adecuada al caso en concreto.

En consecuencia, no brinda certeza sobre si realmente todos los que promueven conjuntamente una inconformidad tienen la intención de hacerlo, ya que sólo firma uno de ellos. Al no haber disposición legal que obligue a ratificar el escrito, la autoridad se encuentra en aprietos sobre qué determinación tomar, lo que puede generar conflictos, inclusive, ante otras instancias.

5. Notificaciones personales foráneas

Como se dijo anteriormente, las notificaciones de carácter personal son realizadas por servidores públicos de la autoridad cuando el domicilio de los particulares se encuentre en el lugar de residencia de ésta. Si el inconforme o el tercero interesado no señalaron domicilio en esa ciudad, podrá realizarse la notificación por rotulón.

El problema radica cuando una notificación debe hacerse en forma personal a una persona que radique en un domicilio foráneo. Esto surge principalmente con los terceros interesados, ya que las notificaciones al inconforme pueden hacerse por rotulón sin necesidad de prevención de conformidad con la propia Ley, mientras que las de la convocante son por oficio.

En la SFP, para hacer llegar los acuerdos y resoluciones respectivas a los terceros interesados (principalmente en los que se le otorga garantía de audiencia sobre la inconformidad y su ampliación) foráneos, se envían los mismos a través de mensajería acelerada privada, con el fin de que se reciban cuanto antes. Como dije líneas arriba, los plazos de un procedimiento de contratación son relativamente cortos, por lo que es apremiante el tiempo en el trámite de las inconformidades.

Se tiene el criterio de que, si el tercero interesado contesta, independientemente lo haga en tiempo o no, se tendrá por realizada la notificación. No obstante, si no lo hace, no puede tenerse por no ejercido su derecho de audiencia, toda vez que legalmente no está hecha la notificación por persona autorizada, a saber, un notificador adscrito a la autoridad, o al menos, por servidor público, pudiendo impugnarse conforme a lo previsto en la LFPA, lo que en la

práctica ha sido constante, sea por legalidad y justicia, sea para entrapar el adecuado trámite de la instancia.

Lo ideal sería que la autoridad ejerciera presupuesto (o al menos, lo programara cada año) para contar con notificadores suficientes, o al menos, para las comisiones de éstos para viajar fuera de la zona. Si la persona a notificar se encuentra en una Entidad Federativa colindante, el gasto no será excesivo. Sin embargo, si se trata de ciudades fronterizas o de difícil acceso, deberán pagarse viáticos (como boletos de avión, camión o taxi, hospedaje y alimentación), y aun cuando en un solo expediente es costearable, en cincuenta o más se vuelve excesivo.

Si se opta por utilizar correo certificado con acuse de recibo, es probable que la notificación se efectúe dos o tres semanas después de depositar el acuerdo en la oficina postal, ello sin considerar el que no pueda localizarse a la persona o que ya no tenga su domicilio ahí. Otra opción es la de emplear el servicio acelerado de Correos de México, pero en ambos casos implica un gasto que debería ejercerse en los servicios de mensajería privada que se contratan, para los cuales ya hay una partida y programa presupuestal.

Una solución que se ha empleado en la SFP con algunos resultados favorables, es la de auxiliarse con otras autoridades en las Entidades Federativas, sean federales o de los Gobiernos Locales, la cual sí está prevista en las Leyes y los Reglamentos. No obstante, éstas no siempre cuentan con personal suficiente para practicar la diligencia. Además, es común que radiquen en las ciudades (como las capitales), por lo que practicar una notificación en un municipio o localidad alejados de éstas, implica gastos de transporte (que se duplica si al momento de efectuar la diligencia no se encuentra la persona, por lo que debe dejar citatorio y volver al día siguiente), mismo que no se prevé en sus presupuestos, y que la autoridad federal no solventará de forma alguna. Por último, la práctica de la notificación implica un trabajo extraordinario, por lo que la autoridad foránea lo realizará una vez su propia carga laboral y administrativa lo permita, pudiendo retrasarse la notificación más de lo esperado (sin contar además que la cédula pueda enviarse por correo certificado).

Ahora bien, la Ley prevé la posibilidad de realizar las notificaciones en forma electrónica, sea por correo electrónico o CompraNet.

Por lo que respecta al correo electrónico, recordemos que la LFPA es clara respecto a cómo considerar por legalmente realizada la notificación por correo electrónico:

- a. El interesado (en este caso, el tercero), deberá señalar por escrito el correo electrónico. Si precisamente lo que se busca es llamarlo a la instancia en atención a su garantía de audiencia, no puede cumplirse este requisito conforme a lo previsto en la Ley.
- b. Para que se tenga por legalmente practicada la notificación, debe remitir el destinatario un acuse de recepción. En este caso, si el tercero no emite ese acuse, no se puede tener por notificado el acuerdo, y no puede hacerse la notificación por rotulón, toda vez que apenas está por ser llamado a la instancia, por lo que si se hace por ese medio, jurídicamente no tendrá conocimiento del derecho que le es concedido (independientemente de que la convocante le informe extraoficialmente de la existencia de la inconformidad).
- c. No siempre se cuenta con el correo electrónico de las personas. Puede utilizarse CompraNet para obtener esa información, sin embargo, existe la posibilidad de que ocurra lo siguiente: primero, que la persona cuente con varios registros en el sistema, inclusive, varios domicilios, por lo que no se tiene certeza de cuál es el indicado; y segundo, si la persona nunca ha participado a través de CompraNet, no encontraremos registro alguno en dicho sistema.

Tratándose de notificaciones a través de CompraNet, encontraremos la problemática siguiente:

- a. Como ya se dijo líneas arriba, aun cuando la herramienta sea institucional, la autoridad encargada de su administración, utilización, control y evaluación es la UPCP, lo que dificulta la intervención de otras autoridades como la DGCSCP, los OIC o las Contralorías de los Estados.
- b. No existe una adecuada reglamentación de la práctica de notificaciones por este medio, ya que sólo está regulada la presentación de inconformidades, pero no de otras actuaciones.
- c. Al ser la notificación de carácter personal, el interesado (el tercero) deberá haber manifestado su interés de que la notificación se efectúe por ese medio (CompraNet), lo que no acontece cuando apenas esté por llamársele al procedimiento.

- d. Una sola persona puede tener varios registros activos en CompraNet (independientemente de que sigan siendo utilizados por la persona), por lo que no habrá certeza de cuál debe emplearse para la notificación.
- e. Si la persona no ha participado a través de este sistema, no contará con un registro en el mismo, por lo que no se podrá realizar por este medio.

6. Medidas de apremio para la convocante.

En la Ley sólo se establece que para el caso que la convocante presente sus informes de manera extemporánea, se tendrán por rendidos, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos que estén obligados a hacerlo.

No obstante, la imposición de responsabilidades administrativas es independiente al trámite de las inconformidades, además que requiere de un procedimiento seguido en forma de juicio ante otra autoridad, siéndole aplicable otra legislación como la LFRASP, la LFRSP, la Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, entre otras.

Por otra parte, si bien la LFPA prevé una serie de causales de responsabilidades para incumplimiento de los servidores públicos, cierto es que se enfocan en ciertos aspectos, la mayoría en cuanto a la mejora regulatoria, más nada referente a la rendición de informes de Ley, por lo que no es aplicable.

Aun cuando la inconformidad es una instancia, misma que se tramita como un proceso judicial (según lo previsto en el CFPC), cierto es que, a diferencia de las autoridades judiciales, una autoridad como la DGCSCP por sí misma no está facultada para imponer medidas de apremio a la convocante para el cumplimiento de los requerimientos, como apercibimientos o multas.

Ello es evidente cuando se trata de convocantes locales o municipales, ya que aún cuando se ejerzan recursos federales, las únicas autoridades que pudieren imponer sanciones serían las Contralorías Locales o Municipales, y en su defecto, la SFP a través de las Direcciones correspondientes, haciendo una triangulación de aplicabilidad legal que permite la LFACP.

Usualmente en esa situación suele darse vista a las Contralorías de los Estados, las Municipales, y las internas (tratándose de los organismos descentralizados), mas no es una

garantía de que efectivamente van a desahogar en tiempo y forma los requerimientos que realice la autoridad que conozca de las inconformidades.

Por dicha deficiencia, las convocantes están en posibilidad de no rendir un informe o rendirlo con mucho atraso, pues si bien pueden serle aplicadas responsabilidades a los funcionarios de éstas, cierto es que no les para perjuicio a los organismos como tal. Es una deficiencia que provoca que las inconformidades no tengan la fuerza suficiente de cumplimiento, como lo serían los procesos judiciales.

7. La suspensión del procedimiento de contratación y de sus efectos.

Como dije en el apartado correspondiente, en el análisis y dictamen de la suspensión del procedimiento de contratación y de sus efectos, la autoridad puede darse cuenta de la relevancia de un asunto, por los posibles efectos que pueda tener la contratación, sea para la propia convocante, o para la sociedad en general.

No obstante, es un tema con una regulación deficiente, por lo que encontraremos los siguientes problemas:

- a) El requisito de que el inconforme acredite el daño que le causa la continuación del procedimiento sobre el que se inconforma.

Como lo dije anteriormente en este capítulo, para que una suspensión se conceda, deben cumplirse diversos requisitos, entre los cuales se encuentran el de la afectación que resentiría el inconforme para el caso de los actos que impugna continuasen. En la abrogada LAOP existía un requisito similar, excepto que la afectación era para la propia convocante y no al inconforme.

Lo que la Ley no establece es cómo deben acreditarse dichas afectaciones. Como lo he expuesto a lo largo de esta tesis, no hay afectación en la esfera jurídica de los particulares en los actos emitidos durante un procedimiento de contratación, excepto por el de no formalización del contrato por actos u omisiones de la convocante, en que se causa daño únicamente al adjudicado (en este caso, el inconforme). Recordemos que la convocante no tiene obligación alguna de adjudicar a una persona, ya que esto derivará de un proceso de selección.

Anteriormente, cuando no existía un sistema como el de CompraNet en el que el licitante pudiera registrarse y consultar las bases de licitación, éstas debían comprarse con la convocante, inclusive siendo un requisito la presentación del recibo de pago para la participación en el procedimiento. En ese caso, sí podía alegarse un daño derivado de la compra de bases, pero a partir de las reformas que permitieron el acceso a la información en forma digital, no es viable.

Aun con ello, no se especifica de qué forma debe acreditar el inconforme el daño, sea mediante la presentación de estados financieros, de gastos efectuados durante la licitación, de cartas de responsabilidad o de compromiso sobre equipo, maquinaria y material a utilizar en una obra, plantillas de personal, pólizas de garantía, entre otras.

b) Determinación del monto de la garantía.

En la Ley se establece que la garantía que deberá exhibir el inconforme, en caso de que se conceda la suspensión definitiva del procedimiento de contratación impugnado, no deberá ser menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de su propuesta económica, y de no poderse determinar el monto ofertado, el correspondiente al presupuesto autorizado, para lo cual la convocante en su informe previo deberá proporcionar dichos datos presupuestales.

Sin embargo, al igual que en las garantías de cumplimiento y de anticipo en los contratos, no se establece un mecanismo o las variables a analizar para su determinación. Ello, independientemente de que tanto la Ley como su Reglamento refieren a tomar en consideración lo previsto en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, por lo que puede consistir dicha garantía en⁵⁸:

- a. Depósito de dinero constituido ante una institución de crédito autorizada.
- b. Fianza otorgada por institución autorizada.
- c. Depósito de dinero constituido ante la Tesorería.
- d. Cheque certificado o de caja expedido a favor de la Tesorería, entre otras.

⁵⁸ Art. 137 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

La Ley y su Reglamento, a través de una mayor regulación, otorga preferencia a las garantías constituidas a través de fianzas, por la liquidez y manejabilidad de los recursos. No obstante, tanto en garantías propias de la contratación, como las de las inconformidades, queda a arbitrio de la convocante (conforme a sus respectivos POBALINES) y de la autoridad su determinación, considerando las características, magnitud y complejidad de las adquisiciones o de los trabajos, según sea el caso, más no criterios o directrices para su determinación.

Cabe señalar que en caso de que el inconforme impugne el fallo por el que se adjudicara a un proveedor o contratista, y solicitara la suspensión a petición de parte, este tendría que constituir una garantía del diez al treinta por ciento del monto autorizado o adjudicado. Por otro lado, el tercero interesado, dentro de la contratación de la adquisición, arrendamiento, servicio u obra pública, a su vez debe constituir una garantía por concepto de cumplimiento que no puede ser mayor al diez por ciento del monto del contrato, pudiendo ser incluso menor o incluso, eximir la constitución de la misma si así lo determina la convocante, en razón de su historial de cumplimiento y conforme a lo establecido en sus respectivos POBALINES. Esto, sin entrar a analizar lo relativo a un anticipo, que de otorgarse, debe ser garantizado por el adjudicado y amortizarse conforme se ejecute el contrato.

En este caso, se estaría dando una situación de desigualdad para el inconforme, en virtud de que estaría constituyendo una garantía que probablemente sea mayor a la del adjudicado. No obstante, considero que la autoridad, en atención al principio dispositivo procesal, así como la prevalencia y sujeción del interés particular al colectivo en una contratación, tiene la posibilidad de desvirtuar esa desigualdad por la afectación que podría ocasionarse con motivo de la suspensión de una adquisición, un arrendamiento, la prestación de un servicio o la ejecución de una obra pública. En otras palabras, cuando el inconforme solicita la suspensión, debe considerar tales afectaciones y cómo estas justifican la constitución de una garantía mayor a la que el tercero interesado constituye para el cumplimiento del contrato.

- c) Los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar por la suspensión del procedimiento de contratación.

La suspensión de un procedimiento de contratación y de sus efectos (la adquisición, el arrendamiento, la prestación de servicios o la ejecución de obras) evidentemente genera daños y perjuicios. El conflicto surge cuando se analizan dos puntos:

- a. Qué persona es la afectada, y por ende, la que puede reclamar los mismos.
- b. Cómo se comprueba dicha afectación y la magnitud de ésta.

Existen criterios encontrados sobre quién es el afectado por la suspensión.

Por un lado, se considera que la afectación es para la convocante, ya que ésta es la encargada de llevar a cabo las contrataciones a través de las cuales el Estado cumple con sus funciones de interés público y social, y que al suspenderse, no podrán conseguirse éstas parcial o totalmente, lo que implica una sujeción del interés colectivo (de la sociedad destinataria del contrato) a uno particular (el del inconforme).

Un segundo criterio es el que considera que el afectado es el tercero interesado (cuando existe), ya que éste invirtió recursos para la realización del objeto del contrato, y que puede ocurrir que no le sean pagados al trabarse el ejercicio del presupuesto de la convocante por causa de la suspensión.

Un tercer criterio, y que quizás es el menos apoyado por la propia dificultad de su ejercicio, es el que considera que la lesionada es la colectividad destinataria del objeto del contrato en cuestión, ya que todas las contrataciones, al derivar de una Planeación Nacional de Desarrollo, tienen como fin la satisfacción de una necesidad social, la cual no podrá darse si el contrato se suspende.

Lo cierto es que cada criterio tiene su propia dificultad para el ejercicio del derecho:

Si la afectada es la convocante, no se establece un medio para que ésta sea la que reclame, ya que se considera que ésta, al cumplir una función social del Estado, no podría actuar como un particular que desea hacer valer sus derechos patrimoniales. Además que, en la ejecución de la garantía correspondiente a la suspensión, no hay un mecanismo adecuado para comprobar que los recursos de ésta (por ejemplo, de una fianza) pasen al presupuesto autorizado de la convocante, o en forma de ingresos, ni si éstos se ejercerán para la obra en cuestión, por lo que puede prestarse para malversación por sus funcionarios.

Si el afectado es el tercero interesado, se genera el conflicto sobre si debería pagarse el monto de una garantía a un contratista o proveedor que posiblemente no debió ganar, por incumplimientos en su propuesta (de ahí que se promoviera una inconformidad). De ese modo, sería pagar dos veces: en la primera, la convocante por el propio contrato, mientras que en la segunda, la garantía.

Si se determina que la afectada es la colectividad, sucede algo similar que para la protección del Estado en materia de derechos sociales: no hay un mecanismo por el cual un grupo pueda aducir que le afecta la suspensión de una contratación, ya que no el interés no puede acreditarse tan fácilmente.

Como lo expliqué en el capítulo I, no hay una certeza de que, en efecto, el contrato cumplirá con los objetivos constitucionales y de desarrollo, pues eso se verá hasta que el objeto se haya ejecutado. Aunado a lo anterior, y al igual que con la convocante, no hay certeza sobre cómo entrarían los recursos derivados de la ejecución de una garantía a la colectividad, cómo se ejercerían éstos o cómo podrían controlarse por el Gobierno.

Ahora bien, independientemente de quién sea el afectado por la suspensión, la Ley no prevé cómo puede comprobarse la misma. Se trate de un contrato de un monto menor o mayor, de obras o bienes sencillos o especializados, de pequeña o gran complejidad, no hay directrices que permitan, a quien aduce ser afectado, cómo comprobar el daño o perjuicio.

Si la convocante es la afectada, puede exhibir los programas físicos y financieros de ejecución o de adquisición, así como las reglas de operación en que indiquen la posibilidad de subejercicio de los recursos; si es el tercero interesado, podría consistir en los programas de ejecución o de entrega, así como las estimaciones en su caso; si es la colectividad, podría darse el exhibir convenios, estudios, documentos periodísticos o promesas de campaña. Mas se reitera, la Ley no prevé una manera para comprobarlo.

d) La contragarantía del tercero interesado sobre la suspensión del procedimiento.

Como señalé en apartados anteriores, la LAASSP y la LOPSRM establecen la posibilidad de que, de suspenderse el procedimiento de contratación por la autoridad, el tercero interesado pueda constituir una contragarantía por un monto similar a la del inconforme.

No obstante, esta disposición genera un abuso en contra del adjudicado en un contrato de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública, toda vez que al momento de que existe un fallo de adjudicación, la Ley⁵⁹ obliga al proveedor o contratista a constituir una garantía de cumplimiento, que de ser fianza, permanecerá vigente durante la ejecución del contrato, incluso durante la sustanciación de todos los recursos legales o los juicios interpuestos, hasta el dictado de la resolución definitiva que quede firme⁶⁰.

Cabe agregar que por cuestión de practicidad, tanto para los proveedores o contratistas como para la dependencia o entidad contratante, se prefiere la utilización de fianzas por sobre otra clase de garantías en la formalización y ejecución de los contratos, en virtud de su certeza, regulación y facilidad de ejecución, impersonalidad⁶¹, así como su costo. Por tanto, considero que la mayor parte de los contratos celebrados por el Gobierno se garantiza de esa forma.

En esa sintonía, no habría motivo para que el tercero interesado tuviera que contratar una garantía adicional a la ya constituida para el cumplimiento del contrato, ya que la misma, por disposición legal y reglamentaria, cubre el tiempo que podría llevarse una instancia que entorpeciera la normal ejecución de un contrato, en este caso la inconformidad, y particularmente la medida cautelar de suspensión decretada por la autoridad.

De obligársele, considero que el tercero interesado estaría en posibilidad de promover amparo ante tal orden, en virtud de que dicha garantía le estaría causando un daño directo a su patrimonio, al tener que erogar recursos para la constitución de una fianza que no le será resarcida. En contraste, la fianza de cumplimiento que obliga la LAASSP y la LOPSRM, según sea el caso, es pagada íntegramente por la dependencia o entidad contratante, ya que su costo está previsto en la proposición del adjudicado, la cual se anexa al contrato respectivo.

Ahora bien, si nos adentramos en materia, ambas normas y sus correspondientes Reglamentos prevén la posibilidad de que se exima al proveedor o contratista de constituir garantía, en virtud de su historial de cumplimiento de satisfactorio⁶², quedando esta opción bajo la completa responsabilidad del servidor público que firme el contrato. De ser el caso, el adjudicado en su

⁵⁹ Art. 48 LAASSP y LOPSRM.

⁶⁰ Arts. 103, frac. I, inciso c, RLAASSP; y 98, frac. I, inciso c, RLOPSRM.

⁶¹ No va destinada a un funcionario en específico, sino a aquellos entes que determina la LAASSP y la LOPSRM.

⁶² Art. 48, segundo párrafo, LAASSP y LOPSRM. Cabe señalar que dicha posibilidad debe estar prevista en la convocatoria, mientras que los POBALINES determinarán la metodología para exceptuar la garantía de cumplimiento.

proposición no deberá considerar el costo de la garantía respectiva⁶³, por lo que el pago de la contratante no incluiría tal concepto.

Así las cosas, si el tercero interesado no estuvo obligado a constituir garantía de cumplimiento por mediar responsabilidad del titular del área contratante, sería la propia dependencia o entidad contratante la obligada a contra-garantizar la suspensión dictada por la autoridad, ya que de hacerlo el adjudicado, le ocasionaría un daño a su patrimonio.

En ambos casos (la constitución de la fianza de cumplimiento o su exención) se llega al absurdo de considerar que la propia convocante deba garantizar sus propios actos: de constituirse garantía de cumplimiento, y utilizando ésta como contragarantía en la suspensión, la dependencia o entidad contratante la pagaría indirectamente al pagar la proveeduría de bienes o servicios, o la construcción de la obra respectiva al adjudicado; de no constituirse garantía de cumplimiento, la dependencia o entidad se responsabilizaría económicamente de la contragarantía, sea contratándola directamente (en virtud de la responsabilidad del funcionario por eximir su presentación) o indirectamente (para el caso de que el tercero interesado deba contratarla y la cobre a la convocante como gasto no recuperable).

Considero que podría darse la posibilidad de que el tercero interesado realice el gasto al constituir una fianza adicional sobre la suspensión de la inconformidad, sólo si esta última resultara infundada, y la autoridad determinara que el inconforme efectuara el pago de costas erogadas por el tercero interesado, lo cual en la práctica no ocurre.

Otra posibilidad sería la de que el costo de la contragarantía de la suspensión sea erogado inicialmente por el tercero interesado, y le fuera resarcido como gasto no recuperable por la dependencia o entidad contratante con los recursos autorizados para el contrato respectivo. Sin embargo, se incurriría en responsabilidad administrativa del funcionario público que así lo dispusiera, toda vez que los recursos se destinan a partidas específicas y deben gastarse en el objeto para el cual están destinadas, y no para otros que no le corresponden, como el caso de litigios. Además, los gastos no recuperables son aquellos que se relacionan directamente con la elaboración de proposiciones y la ejecución del contrato, no así por un asunto litigioso.

⁶³ Arts. 86, tercer párrafo, RLAASSP; y 90, tercer párrafo, RLOPSRM.

Siendo analíticos sobre la finalidad de la instancia de inconformidad, el responsable de irregularidades sobre un procedimiento de contratación que pueda ser objeto de impugnación es la propia convocante y no el adjudicado, sea por error, negligencia o corrupción. En todo caso, quien debe defender el acto (en este caso, el fallo de adjudicación) es la convocante, ya que esta es la que analiza la conveniencia de una proposición sobre otras, emitiendo para ello un dictamen legal, técnico y económico, debiendo observar los principios y objetivos previstos en el artículo 134 Constitucional y las respectivas LAASSP y LOPSRM, y siendo esta la responsable de contra-garantizar, de manera directa o indirecta, la suspensión del contrato respectivo.

e) Incidente de ejecución de garantía de la suspensión.

Independientemente del problema que genera determinar quién es el facultado para hacer valer la ejecución de la garantía, tal como lo expliqué anteriormente, la Ley sólo especifica que dicho incidente podrá iniciarse a partir de que haya causado estado la resolución de inconformidad. Sin embargo, no expone en qué momento causa estado una resolución de inconformidad.

De un análisis a los procesos judiciales en materia civil, se tiene que una sentencia (la resolución de la instancia judicial civil) causa estado (ejecutoria) cuando no puede ser impugnada en otra instancia que pueda revocarla o modificarla. No obstante, recordemos que las resoluciones administrativas, en este caso, la de la inconformidad, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión (vía administrativa), el proceso contencioso administrativo (vía judicial) y el juicio de amparo (vía constitucional), por lo que como tal una resolución no toma el carácter de una sentencia firme.

Para darle coherencia a lo que la Ley establece sobre la posibilidad de promover el incidente de ejecución de garantía, se ha generado el criterio en el que para considerar que una resolución de inconformidad ha causado estado, debe estimarse un tiempo promedio de nueve meses a partir de que ésta fue notificada a las partes, que es el plazo máximo aproximado por el cual se emplaza a la autoridad que emitió dicho acto.

Sin embargo, lo anterior sólo aplica para cuando la resolución no haya sido impugnada. En el caso de que sí se haya impugnado, independientemente de la vía, el que cause estado puede prolongarse por muchos meses más, inclusive años. De ese modo, la suspensión del procedimiento que, originalmente debía ser temporal, lo puede detener casi definitivamente,

generando el problema de que los recursos se pierdan, o que la necesidad se extinga. Además, el detener un procedimiento por un tiempo extenso puede elevar el costo original garantizado (del diez al treinta por ciento de la propuesta del inconforme), generando que la fianza sea insuficiente para cuando cause estado la resolución.

Dejando de lado esa situación, lo cierto es que debe haber certeza de que la resolución de inconformidad ha causado estado, a efecto de iniciarse el incidente de ejecución de la garantía, por lo que la autoridad debe emitir una declaratoria, la que se hará a petición de parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356, fracción II, y 357, del CFPC, de aplicación supletoria a la LAASSP y la LOPSRM.

No obstante, el CFPC establece que la declaración la haría el tribunal que emitió la resolución (en este caso, la autoridad que resolvió la inconformidad) cuando medie certificación, para lo cual debería requerirse información a las autoridades que resuelven de la impugnación (el superior jerárquico, el Tribunal Administrativo que corresponda, o el Juez de Distrito, según el medio de impugnación que se trate) sobre si se impugnó la resolución de inconformidad.

Ello, sin considerar que de existir un recurso, y éste se declarase desierto, debería hacer la declaración el Tribunal de Apelación, instancia que administrativamente no existe, ya que en la LFPA está previsto el recurso de revisión conocido y resuelto por el superior jerárquico de la autoridad, mientras que la LAASSP y la LOPSRM prevén la posibilidad de impugnarse en distintas vías (contenciosa administrativa y de amparo). De ahí que no haya certidumbre sobre quién debería hacer la declaración de que causó ejecutoria o estado la resolución de inconformidad.

Ahora bien, la Ley como tal no prevé un término para la presentación del incidente de ejecución de garantía, ya que sólo establece que se promoverá una vez que hubiere causado estado la resolución de la instancia de inconformidad. En ese caso, tendría que aplicarse supletoriamente lo previsto en la LFPA, en que se concede un término de cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive (en este caso, de la declaración de la autoridad correspondiente). No obstante, en dicha Ley no establece si el término se refiere a días naturales o hábiles.

Por último, algo que no establece la LAASSP o la LOPSRM es por cuál motivo es que se podría ejecutar una garantía, y esto va de la mano con quién sería el afectado por la suspensión de un procedimiento de contratación.

Cuando hay un fallo de adjudicación, la garantía de cumplimiento permite a la dependencia o entidad contratante tener certeza sobre que los recursos destinados a una partida específica sean ejercidos conforme al programa respectivo, y que en caso de que el proveedor o contratista no ejecute el contrato, el instrumento de garantía sea ejecutado. Para el caso de las fianzas, la institución afianzadora reintegra el monto garantizado directamente a la Tesorería de la Federación o de las Entidades Federativas, o en su caso, de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal, según el origen presupuestal.

En ese sentido, considero que la LAASSP y la LOSPRM deberían regular de manera más explícita el motivo por el que se ejecutaría una garantía por la suspensión de un procedimiento, que precisamente sería el *no hacer* lo que la garantía respalda, a saber, que se hubiera suspendido el procedimiento y por uno u otro motivo, no se declarara fundada la inconformidad. Por ejemplo, que una obra pública se suspenda en la inconformidad y el inconforme se desista de la instancia, o que tras un análisis a detalle por la autoridad, se determine que los conceptos de impugnación no sean suficientes para declarar la nulidad del acto impugnado o de la totalidad del procedimiento de contratación, y se ordene su reposición. En todo caso, quien promueva el incidente de ejecución deberá considerar los aspectos de tiempo y de daños económicos ocasionados por la suspensión respectiva, a fin de que la garantía sea efectiva.

f) Las manifiestas irregularidades para la suspensión de oficio.

Como dije en el apartado respectivo, la autoridad puede suspender de oficio un procedimiento de contratación y sus efectos, cuando considere que hay manifiestas irregularidades en el mismo, no obligando al inconforme a la constitución de una garantía. No obstante, definir qué puede entenderse por “manifiestas”, da lugar a confusión e incertidumbre sobre el procedimiento.

En materia constitucional, el adjetivo “manifiesto” lo encontramos respecto las causas de improcedencia del amparo y de la controversia constitucional, específicamente en el artículo 179 de la vigente Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, símil de lo dispuesto en el artículo 145 de la anterior Ley, así como el 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre dichas hipótesis, se ha emitido jurisprudencia en la que define qué debe entenderse por manifiesto:

“DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA ALCANCE DE LA EXPRESIÓN „MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA“.

De lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, se deduce que los motivos manifiestos e indudables de improcedencia que afecten a la demanda de garantías deben ser evidentes por sí mismos, o sea, que en sin ulterior comprobación o demostración surjan a la vista haciendo inejercitable la acción de amparo, pues si se invocan en el auto desechatorio de la demanda razones que puedan ser materia de debate, ya no se está en presencia de los supuestos exigidos por el precepto citado, dado que los adjetivos „manifiesto“, significa claro, evidente y el „indudable“, a su vez indica cierto, seguro, que no puede dudarse, de ahí, una adecuada interpretación del numeral en comento, se desprende que si la improcedencia de la acción constitucional que se intenta no es patente y clara, esto es motivo suficiente para proveer sobre la admisión de la demanda, ya que la conclusión de desechamiento es de estricta excepción debido a la idea del legislador de que las partes tengan amplia oportunidad de defensa ante el juicio, para que de esta manera puedan acreditar en la audiencia constitucional o antes de ella, si es o no fundada la causa de improcedencia, esto se debe a que la admisión de la demanda, no impide al Juez un pronunciamiento a este respecto con posterioridad.

Tesis I.6o.C.J/19, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, Septiembre de 1999, p. 730.”

“IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO, MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE.

Si para sostener la improcedencia de la demanda de amparo, por motivo manifiesto e indudable, se invocan razones que pueden ser materia de debate, ya no se está en presencia del caso previsto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, puesto que los adjetivos „manifiesto“ significa claro, evidente e „indudable“, a su vez, indica cierto, seguro, que no puede dudarse.

Tesis I.3o.A.J/26, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, Noviembre de 1997, p. 356.”

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN „MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA“ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por „manifiesto“ debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo „indudable“ resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustentara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Tesis P./J. 128/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, Octubre de 2001, p. 803.”

Como se ve en las tesis anteriormente transcritas, el que una autoridad determine que existe un motivo manifiesto, implica que del objeto en revisión se advierta en forma patente y clara.

En este caso, cuando la LAASSP y la LOPSRM establecen la posibilidad de que se suspenda de oficio por advertir manifiestas irregularidades, implica que la autoridad determine que la irregularidad (es decir, la actuación de la convocante sin acatar el marco legal aplicable) es clara o evidente en un procedimiento de contratación. No obstante, si la autoridad así lo determina, no sería objeto de debate, ya que de serlo, no podría ser manifiesta.

La suspensión, al ser una medida accesoria en una instancia de inconformidad, seguirá la suerte de este último. De ahí que no podría contrariar la primera a la segunda, o viceversa. Si se suspende de oficio, es porque la inconformidad será fundada, declarándose la nulidad del procedimiento de contratación en cuestión.

Por supuesto que puede ocurrir el que se haya decretado la suspensión de oficio por una supuesta irregularidad que parecía evidente hasta antes de resolver de fondo la instancia, mas por ese motivo es que hubo convicción de la autoridad para otorgarla. Es decir, no es arbitraria su concesión, sino que requiere un análisis previo, ya que la determinación, al igual que cualquier decisión administrativa, debe estar fundada y motivada.

Bajo esa posibilidad, la Ley es facultativa para la autoridad en que dicha suspensión es, precisamente, de oficio, por lo que no hay un término para dicha medida, a diferencia de la suspensión a petición de parte, en la que sí se establecen plazos. Sin embargo, si se consideran los tiempos en el trámite y resolución de una inconformidad, para el momento en que la autoridad pueda considerar (de manera preliminar) que hay irregularidades manifiestas, es posible que ya no haya materia.

Lo cierto es que independientemente del momento en que la autoridad dicte el acuerdo respectivo, el considerar que hay irregularidades manifiestas implica certeza de que, en efecto, el procedimiento de contratación es ilegal, más como se ve en las tesis de jurisprudencia antes transcritas, no puede decirse que algo es evidente si es debatible.

g) La no constitución de garantía por el inconforme en la suspensión de oficio.

La Ley sólo exige la constitución de una garantía para los daños o perjuicios que pudiere ocasionar la suspensión a petición de parte. Tratándose de la suspensión decretada oficiosamente, no se requiere siquiera la solicitud del inconforme.

En los incisos anteriores expliqué cuáles son las problemáticas que genera la acreditación de daños y perjuicios, así como la constitución y ejecución de la garantía respectiva. Uno de éstos, es la posibilidad de que los recursos autorizados para un procedimiento de contratación sean sub-ejercidos, es decir, que no puedan utilizarse conforme al programa sobre el que se autorizaron.

Lo anterior, provoca que la convocante no reporte los avances en la ejecución del programa de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública del que derive la contratación. Consecuentemente, es mayor la posibilidad de pérdida de los recursos de dicho ejercicio, y la disminución del gasto para el siguiente.

Por esa razón es que la suspensión requiere de garantía, a efecto de que los recursos pudieren recuperarse en caso de perderse por su falta de ejercicio. De ahí que la existencia de una medida en la que no se exige la constitución de la garantía, genera que, al final del procedimiento, no se pudiere realizar la contratación por falta de recursos, ni recuperarlos para el programa siguiente.

Recordemos que si bien la convocante debe observar en todo momento los requisitos que la Constitución, la Ley, el Reglamento y otras disposiciones le establecen al momento de llevar a cabo procedimientos de contratación, también es cierto que la actuación del Gobierno es de buena fe, y que en un modelo económico como el mexicano, el Estado se convierte en un agente que participa activamente en la Economía Nacional, tanto de rector, como de empresario.

Por tal motivo, al ser los procedimientos de contratación los más claros ejemplos de la actuación de un Gobierno empresario, para la consecución de los fines sociales se requiere de recursos, los cuales si no le es posible ejercer en un determinado momento, haya la certeza de que podrán ejercerse en otro, o por lo menos, no se perderán por su inactividad.

8. Impugnación de la cancelación de la licitación y la no formalización del contrato.

Las fracciones IV y V del artículo 65 de la LAASSP, y su correlativo 83 de la LOPSRM, prevén la posibilidad de que el inconforme impugne la cancelación de la licitación o de la no formalización por actos u omisiones de la convocante, para lo cual contará con seis días hábiles

a partir de la notificación del acto, en el primer caso, o del vencimiento del plazo para la formalización, tratándose del segundo.

Sobre el particular, existen cuatro hipótesis que ni la Ley o su Reglamento definen con claridad, y que pueden generar confusión tanto al inconforme, como a la propia autoridad resolutora, sobre la pertinencia de uno u otro supuesto:

A. La emisión de un fallo en el que la convocante cancele el procedimiento.

De conformidad con la Ley, la convocante tiene la obligación de emitir un fallo, en el que deberá señalar los licitantes cuyas propuestas se desecharon, las solventes, el adjudicado, la fecha y lugar para la firma del contrato, y nombre y firma del funcionario que emitió el acto, entre otra información.

La emisión de un fallo supone un procedimiento previo, no sólo el relativo a la licitación (la emisión de una convocatoria, visita a instalaciones o lugar de los trabajos, entrega de muestras, juntas de aclaraciones y presentación de proposiciones), sino actos previos, como la elaboración de un presupuesto base, la elaboración un Programa de contrataciones, la autorización presupuestaria y una investigación de mercado.

Sin embargo, hay casos en que la convocante, por situaciones emergentes principalmente, opta por emitir un fallo e, inclusive, declarar a un ganador, cancelando el procedimiento en ese mismo acto, por circunstancias que considera pertinentes.

La principal razón para una cancelación es la falta de recursos, sea su suficiencia, sea su total carencia. De ahí que resulta complicado que pueda darse que para la emisión del fallo de la licitación, se decrete su cancelación. No obstante, se ha dado, y toda vez que ni Ley o el Reglamento prevén un supuesto con esas características, los inconformes y la autoridad puede confundirse al momento de analizar el acto impugnado, ya que aun cuando objetivamente se impugna la cancelación, cierto es que la decisión se toma en un fallo, mas no encuadra en las hipótesis que la Ley establece.

B. La cancelación de una licitación previa a la presentación y apertura de proposiciones.

Recordemos que para que pueda impugnarse la cancelación de la licitación, la Ley prevé como requisito que el inconforme haya presentado proposición. Consecuentemente, el supuesto legal sólo considera que la cancelación se dé posteriormente al acto de presentación y apertura de proposiciones, no antes.

En esta hipótesis, el inconforme se enfrenta a una de dos situaciones sobre las que no puede impugnar:

- a. Si decide impugnar la convocatoria y junta de aclaraciones por el aspecto de la temporalidad (que se inconforme porque se encuentra en el plazo legal para hacerlo), es poco probable que aun cuando la autoridad declarara la nulidad total del procedimiento, la convocante pudiese reponer el acto, ya que la cancelación impide la emisión de una convocatoria, debido a la falta de recursos.
- b. Si decide impugnar la cancelación, no procedería por el hecho de no haber presentado proposición, ya que el acto en el que debería hacerlo no se dio, no recayendo en el supuesto legal.

C. La cancelación de una licitación posteriormente a la emisión de un fallo de adjudicación.

Un fallo puede declararse desierto por un deficiencia de origen, como la elaboración de un presupuesto base o una investigación de mercado que no cumplía con la totalidad de fuentes necesarias por consultar, o precios no contemplados en un inicio.

Se complica cuando se emite un fallo por el que se adjudica a una persona, ya que implicó un análisis técnico y económico de su propuesta, y una comparación con lo obtenido en el presupuesto base o la investigación de mercado.

Si la convocante decide cancelar un procedimiento cuando hay un fallo en el que se adjudica a una persona, independientemente de que cumpla con la fundamentación y motivación necesaria, mete en aprietos al inconforme.

Lo anterior, toda vez que si bien la cancelación por sí misma es una causal de inconformidad, cierto es que ésta puede considerarse como un acto por parte de la convocante que impide la formalización del contrato en los términos de la convocatoria o de la Ley. Al final de cuentas,

quien estableció las condiciones para participar y adjudicar, así como las obligaciones, fue la convocante y no el licitante.

Aunado a lo anterior, si se combate la cancelación, podría hacerlo cualquier persona que hubiere presentado proposición, más si se combate la no formalización, sólo tendría que hacerlo quien fue adjudicado. De ahí que haya conflicto sobre determinar quién cuenta con legitimidad para combatir el acto.

D. La cancelación de una invitación a cuando menos tres personas.

Si bien la propia Ley establece que serían aplicables a la invitación a cuando menos tres personas las disposiciones relativas a la licitación pública, no es clara sobre la impugnación de la cancelación de una invitación a través de la instancia de inconformidad.

Al igual que las licitaciones públicas, las invitaciones a cuando menos tres personas son susceptibles de ser canceladas, si bien es más complicado, ya que para la propia emisión de una excepción se requieren de estudios más detallados sobre la pertinencia de ese procedimiento y no de la licitación. No obstante, puede ocurrir por situaciones emergentes.

En materia del régimen especial en las actividades productivas en el ramo del petróleo, bajo la LRPETRO y la LPEMEX actualmente abrogadas, sí se preveía dicha causal. Pero en el ámbito de aplicación de la LAASSP y de la LOPSRM, hay una laguna sobre si la supletoriedad de las disposiciones de la licitación respecto a la invitación a cuando menos tres personas, incluiría el considerar impugnable la cancelación de esta última.

Lo cierto es que se generan los mismos problemas descritos con anterioridad sobre si la cancelación es anterior o posterior al fallo, y si éste fue de adjudicación o no, por lo que puede confundirse con el supuesto de la no formalización del contrato por actos u omisiones atribuibles a la convocante.

9. La resolución de la instancia de inconformidad.

La resolución de la inconformidad no es independiente a la tramitación del procedimiento, ya que aún cuando se refieran a etapas diferentes, la forma en que se haya realizado la primera, implicará el sentido de la segunda. Así, aun cuando puedan ser evidentes ciertas

irregularidades (ya anteriormente expuse este punto), si no se recaba la información suficiente, pueden declararse infundadas, y viceversa.

No obstante, la propia Ley, así como las costumbres en la actuación de las autoridades que conocen de este procedimiento, puede generar una serie de problemas que una adecuada regulación podrían evitar. Veamos.

a) El desechamiento de la inconformidad.

La Ley prevé dos supuestos por los que puede desecharse la inconformidad:

- a. Cuando el inconforme no haya subsanado la prevención que la autoridad haya efectuado sobre omisiones en su escrito inicial, respecto a su nombre y debida representación legal; el acto impugnado y su notificación; los antecedentes del acto impugnado; y los motivos de inconformidad.
- b. Cuando la autoridad encontrare motivo manifiesto de improcedencia.

No obstante, también la Ley prevé que de ser improcedente la inconformidad, la resolución deberá sobreseerla, no desecharla, por lo que sus efectos serán diversos.

Recordemos que el sobreseimiento implica que no se continúe con la tramitación y resolución normal de un proceso por una situación que impide resolver de fondo la instancia, no obstante se hubiere admitido en su momento (versa sobre el proceso en sí); el desechamiento, por otro lado, implica el no admitir siquiera la demanda, por omisiones formales o esenciales de su promovente (versa sobre la demanda presentada).

Por otra parte, se reitera, el adjetivo “*manifiesto*” implica claridad o evidencia sobre algo, y que si bien pudiere ser cuestionable en otro momento, cierto es que al determinar que algo es manifiesto (como un motivo de improcedencia), es porque hay certeza en ello, no siendo objeto de debate, tal como lo vimos en los criterios jurisprudenciales.

Cabe agregar que la Ley prevé un catálogo de causas de desechamiento (que ya señalé líneas arriba). Sin embargo, recordemos que es supletoria la LFPA, misma que prevé ciertas situaciones que bien pudieren ser aplicables en la tramitación y resolución de la inconformidad,

pero que en la práctica no es así, como lo es la declaración de caducidad, la renuncia al derecho o el convenio entre las partes, según sea el caso.

b) Impugnación de la resolución de inconformidad.

Sobre este punto, la Ley establece que contra la resolución de inconformidad procederá el recurso de revisión previsto en la LFPA (que ya se analizó en el apartado correspondiente) o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.

En la práctica se ha considerado que son dos medios de impugnación por la vía judicial: el primero, el juicio de nulidad o proceso contencioso administrativo ante el TFJFA; el segundo, el amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito. No obstante, no hay certeza sobre ello, en atención a lo siguiente:

a. La posibilidad de impugnar una resolución de inconformidad a través del juicio contencioso administrativo en el TFJFA.

La competencia del TFJFA para conocer del juicio contencioso administrativo contra una resolución de inconformidad en términos de la LAASSP y la LOPSRM, se funda en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal, en su fracción XI:

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Por otra parte, en dicho artículo pero en la fracción XVI, así como en su párrafo segundo, se amplía dicha competencia en los términos siguientes:

“XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.”

Asimismo, el propio tribunal emitió la Tesis Aislada V-TA-2aS-177 y la Tesis de Jurisprudencia V-J-SS-101, en las que consideran competencia de esa autoridad las impugnaciones en contra de las resoluciones en las inconformidades:

"V-TA-2aS-177

INCONFORMIDAD PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 65 AL 70 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS A ELLA.

Conforme a lo dispuesto en el párrafo último del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene el carácter de resolución definitiva impugnabile en el juicio contencioso administrativo, la que no admita en su contra recurso alguno o la que admitiéndolo, resulte optativa su interposición. A su vez, el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que la resolución recaída a una inconformidad puede impugnarse a través del recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, ante las instancias jurisdiccionales competentes, debiendo entenderse que la expresión "instancias jurisdiccionales competentes", se refiere a este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por lo que es de concluirse que la resolución que se dicte en la inconformidad, es impugnabile mediante la interposición del recurso de revisión o alternativamente u optativamente mediante el juicio contencioso administrativo federal, toda vez que el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no es de interposición obligatoria, sino optativa y por consiguiente la actora no tiene la obligación de agotarlo antes de promover el juicio contencioso administrativo. En consecuencia, si se impugna la resolución recaída a una inconformidad, sí tiene la calidad de resolución definitiva, por lo que este Tribunal tiene competencia para conocer de la impugnación de una resolución recaída a la inconformidad prevista en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (6)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 79. Julio 2007. p. 417."

"V-J-SS-101

INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE JUICIOS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS A ELLA.

De conformidad con lo previsto en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones recaídas a la inconformidad prevista en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en contra de actos relacionados con una licitación pública celebrada con un organismo descentralizado, toda vez que se trata de una resolución definitiva dictada por una autoridad administrativa que pone fin a un procedimiento o instancia al que resulta aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De igual forma, el Tribunal resulta competente para conocer de la impugnación de ese tipo de resoluciones, en términos de la fracción XV del artículo 11 de su Ley Orgánica, ya que en el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se prevé que en contra de la resolución recaída a la inconformidad puede interponerse el recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarse ante las instancias jurisdiccionales competentes, y si tal recurso es optativo, válidamente puede concluirse que las resoluciones recaídas a las inconformidades interpuestas por la parte afectada en una licitación pública son actos susceptibles de impugnarse mediante juicio seguido ante este Órgano Jurisdiccional. (6) (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/58/2005)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 63. Marzo 2006. p. 93."

Considero que no está del todo expresa la facultad del TFJFA para conocer del juicio contencioso administrativo contra resoluciones de inconformidades. Veamos por qué.

En las tesis antes transcritas, se hace el razonamiento de que toda vez que en la LAASSP se deja la opción de que se promueva contra una resolución de inconformidad el recurso de revisión previsto en la LFPA, o bien, las instancias jurisdiccionales competentes, es aplicable lo previsto en el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica, deduciéndose que el competente sería el TFJFA.

No obstante, dicha disposición es aplicable sólo respecto a aquellas resoluciones que puedan ser impugnables ante esa autoridad, las cuales se prevén en el primer párrafo del citado artículo. De ahí que aun siendo optativo el recurso de revisión contra una resolución de inconformidad, y que se asemeje a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica, ni las Leyes de la materia (LAASSP y LOPSRM) ni la propia Ley Orgánica son expresas en que dichas resoluciones puedan ser impugnadas mediante el juicio contencioso administrativo ante el TFJFA.

En otro punto, existe precedente en el que el TFJFA interpreta que aun cuando la resolución de inconformidad no se funde en la LFPA, debe considerarse como que fue invocada en la misma, ya que dicha Ley es aplicable a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada:

“V-P-SS-723

INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. DEBE CONSIDERARSE QUE SE DICTÓ EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AUNQUE LA MISMA NO HUBIERA SIDO INVOCADA COMO FUNDAMENTO POR LA AUTORIDAD EMISORA.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo las disposiciones de la misma deben aplicarse a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada. Por tanto, si la materia de adquisiciones del sector público no se encuentra excluida del ámbito de aplicación de este último Ordenamiento, la resolución que recae a una inconformidad interpuesta en términos del artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en contra de actos relativos a licitaciones públicas, debe considerarse dictada en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, independientemente de que al emitirla la demandada no hubiera aplicado este Ordenamiento. (24)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. p. 130 “

La Ley Orgánica es clara en el sentido de que el TFJFA es competente para conocer de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan a fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. Sin embargo, a dicha disposición añade el fundamento legal sobre el cual deben derivar dichas resoluciones, a saber, la LFPA.

Dicho argumento es el que tiene mayor fuerza de entre los que consideran que sí es competencia del TFJFA conocer del juicio contencioso administrativo contra resoluciones de inconformidades.

Sin embargo, aun cuando la LFPA tenga aplicación general para los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada (a la que pertenece la SFP), cierto es que la aplicación de dicha normatividad es supletoria a la LAASSP y la LOPSRM, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la primera, y 13 de la segunda.

Recordemos que la supletoriedad de las leyes generales es aplicable para el caso de que hubiere omisiones en ciertos aspectos de las leyes especializadas, o en todo caso, de integración con principios generales contenidos en otras leyes. En el caso de las resoluciones de inconformidades, tanto la LAASSP como la LOPSRM prevén artículos expresos referentes a la resolución de la instancia, que indican el contenido de las mismas.

Las resoluciones de inconformidades no se fundan en una actuación de la LFPA, dado que esa competencia está prevista en la LAASSP y la LOPSRM, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el RISFP y en acuerdos administrativos. La supletoriedad de la LFPA en cuanto a la resolución se limita al recurso de revisión optativo para su impugnación, toda vez que no se prevé otro recurso en las Leyes de contratación pública⁶⁴, más no respecto a la competencia legal y material de la SFP para dictar las resoluciones.

Es aplicable por analogía la siguiente tesis emitida por el Poder Judicial de la Federación:

“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios

⁶⁴ Es oportuno agregar que en la LAOP, abrogada al expedirse las actuales LAASSP y LOPSRM, sí se preveía un recurso contra las resoluciones de inconformidades: el recurso de revocación, en el artículo 99 de dicha Ley. En las leyes vigentes no se estableció dicho recurso.

aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Tesis I.3o.A.J/19, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, Enero de 1997, p. 374.”

Tan es así, que por ello no se aplican los supuestos de la LFPA para la resolución de inconformidades, como lo he expuesto en este mismo capítulo. Si se desechara una inconformidad con fundamento en la LFPA, la resolución sí podría ser impugnada a través del juicio de nulidad, ya que sí aplicaría lo dicho en el criterio judicial. Al no fundarse en esa Ley, se concluye que la resolución de inconformidad no es impugnada a través del juicio contencioso administrativo.

- b. La posibilidad de que la resolución de inconformidad sólo sea impugnada a través del amparo indirecto por el inconforme o por el tercero interesado.

Existe un criterio jurisprudencial que considera que la resolución de inconformidad es impugnada a través del amparo indirecto, como se ve a continuación:

“INCONFORMIDAD PREVISTA EN LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONTRA SU RESOLUCIÓN PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Contra la resolución que decide la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es innecesario agotar los recursos ordinarios señalados en el artículo 74 del referido ordenamiento, esto es, el recurso de revisión o el juicio contencioso administrativo, pues el término "podrá" permite válidamente concluir que el recurso de revisión ahí establecido es optativo respecto del juicio contencioso administrativo, por tanto, el análisis del principio de definitividad sólo cabe respecto de este último, en relación con el cual existe una excepción al indicado principio al contener la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo más requisitos para conceder la suspensión que la Ley de Amparo, como lo sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 56/2007, de rubro: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.". En tal virtud, contra la resolución que decide el recurso de inconformidad previsto en la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público procede el amparo indirecto sin necesidad de agotar previamente los medios ordinarios que esta Ley prevé.

Tesis 2a./J. 28/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, p. 726.”

Por otra parte, la Ley especifica que la resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad podrá impugnarse por el inconforme o el tercero interesado. Consecuentemente, se excluye de esta posibilidad a la convocante, que es la dependencia

o entidad que deberá respetar y realizar las acciones que determinen las directrices de la autoridad resolutora.

Sin embargo, la vigente Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 7º lo siguiente:

“Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.”

Asimismo, hay una serie de criterios judiciales en ese sentido, y en los que se especifica que cuando una persona moral oficial promueve amparo, es porque busca defender un acto que emitió pero sin el imperio o autoridad que le son característicos, sino en un plano de derecho privado:

“PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO PERSONAS DE DERECHO PRIVADO, PERO NO CUANDO PRETENDEN DEFENDER ACTOS QUE EMITIERON EN SU CARÁCTER DE PERSONAS MORALES DE DERECHO PÚBLICO.

Es de explorado derecho que el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad pública que violen las garantías individuales; y que éstas, como derechos subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las autoridades; y aun cuando el artículo 9o de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, es claro que se refiere a los intereses jurídicos del Estado cuando actúa como persona de derecho privado, pero se excluye el acceso al juicio constitucional a éste cuando pretende defender sus actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, porque entonces ese es acto de autoridad, en tanto que se produce de manera unilateral e imperativa.

Tesis XX.1o.J/57, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, p. 729.”

“PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO, DESPROVISTAS DE IMPERIO, EL ACTO RECLAMADO AFECTE SUS INTERESES PATRIMONIALES.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, las personas morales oficiales pueden promover el juicio de garantías cuando el acto o ley que reclamen afecte sus intereses patrimoniales; sin embargo, para que resulte procedente el ejercicio de la acción constitucional, es necesario que la lesión patrimonial derive de un acto emitido por una autoridad que, en determinado caso, tenga establecida materialmente una relación de supra a subordinación con la persona moral oficial, relación en la que esta última se encuentra desprovista de imperio, es decir, en la que su actividad se equipara a la de un particular, dado el sometimiento a las normas cuya aplicación corresponde a la autoridad que emite el acto que se reputa violatorio de derechos fundamentales. Supuestos diversos existen en que se actualiza la ausencia de imperio en la actividad de la persona moral oficial, en la que, por tanto, se equipara a un particular y en los que dada la afectación de su patrimonio puede promover el mencionado juicio: unos derivados de actos autoritarios donde se dirimen situaciones de naturaleza económica en las que actuando como ente de derecho privado, establece una relación de coordinación con los particulares, verbigracia, la resolución de los contratos civiles, mercantiles,

administrativos o laborales. Otros en los que se encuentra subordinada al cumplimiento de las normas que le imponen obligaciones pecuniarias cuya aplicación, ejecución y sanción corresponde a un órgano de gobierno, por ejemplo, el pago de tributos, sanciones administrativas, etcétera.

Tesis I.15o.A.42 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, Junio de 2011, p. 1554.”

“IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR PERSONAS MORALES OFICIALES CUANDO ACTÚAN CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD.

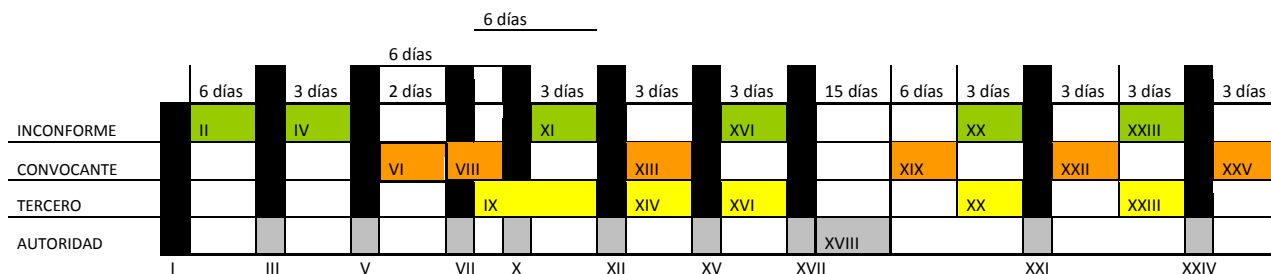
El artículo 9o. de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no las faculta para ocurrir en demanda de amparo cuando actúan con el carácter de autoridad, es decir, con imperio, toda vez que no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo por los actos del mismo Estado, porque de llegar a tal extremo se establecería una contienda entre los mismos órganos de poder lo cual va en contra de la naturaleza del juicio de garantías, sólo cuando el Estado, por una fricción legal actúa como persona moral de derecho privado, y puede entrar en relaciones de naturaleza civil con los particulares, con los poseedores de otros bienes, y es capaz, por tanto, de adquirir derechos y contraer obligaciones y, como consecuencia de ello, puede resultar afectado por una ley o acto de autoridad en sus bienes propios, de que es poseedor y que le son indispensables para ejercer sus funciones; entonces, las personas oficiales titulares de dichos bienes están legitimadas para hacer uso del juicio de amparo en defensa de los intereses patrimoniales del Estado por lo que si el quejoso no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica privada en defensa de sus derechos privados, sino como entidad pública, no se encuentra dentro de la hipótesis que establece el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

Tesis Aislada s/n, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. IV, Febrero de 1992, p. 202.”

Por lo anterior, considero que las convocantes tienen la posibilidad de impugnar la resolución de inconformidad, no obstante no se encuentre regulada dicha facultad en la Ley o su Reglamento, en atención a que la decisión que emite la autoridad resolutoria afecta de manera directa sus intereses patrimoniales, mismos que ejercen en carácter de particulares, aún cuando sean organismos públicos. Lo anterior, fue analizado en el Capítulo I de esta tesis.

De ese modo, siendo los procedimientos de contratación y los contratos actos de carácter privado, las dependencias o entidades que los realizan actúan con carácter de particulares, por lo que cuentan con la capacidad para ampararse, de conformidad con los criterios judiciales, y el artículo 7º de la Ley de Amparo, transcritos con antelación.

**“LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD”
(ARTS. 65 - 76 LAASSP; 83 - 94 LOPSRM)**



I. Acto de procedimiento de licitación pública o invitación a cuando menos 3 personas:

- a) Convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones.
- b) Invitación a cuando menos 3 personas.
- c) Acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.
- d) Cancelación de la licitación.
- e) Actos y omisiones por la convocante que impidan la formalización del contrato conforme a la licitación o a la Ley.

II. Presentación de la inconformidad por el promovente dentro de un plazo de 6 días hábiles siguientes al acto respectivo.

III. Se emite el acuerdo en que se previene (si es necesario) a la promovente sobre alguna omisión respecto a los requisitos de las fracs. I, III, IV y V del art. 84, excepto los casos del representante común de la frac. I y la II respecto al domicilio.

IV. El promovente subsanará las omisiones indicadas dentro de un plazo de 3 días hábiles.

V. Se recibe la inconformidad y se requiere a la convocante para rendir informe previo -2 días hábiles- y un informe circunstanciado -6 días hábiles.

VI. Informe previo por la convocante.

VII. Se corre traslado al tercero interesado recibidos los datos de éste en el informe previo.

VIII. Informe circunstanciado por la convocante.

IX. Comparece el tercero interesado y manifestará lo que a su interés convenga -se le aplicará en lo conducente el artículo 84.

X. Recepción del informe circunstanciado.

XI. El promovente ampliará la demanda si así conviene a sus intereses.

al tercero para que exprese lo que a su interés convenga.

XIII. Informe circunstanciado por la convocante respecto a la ampliación.

XIV. Vista al tercero perjudicado.

XV. Se desahogan las pruebas y se ponen las actuaciones a disposición del inconforme y del tercero interesado.

XVI. El inconforme y el tercer perjudicado formulan alegatos por escrito.

XVII. Se cierra la instrucción.

XVIII. Se dicta resolución en un término de 15 días hábiles.

XIX. La convocante acatará la resolución en un plazo no mayor a 6 días hábiles.

XX. El inconforme y el tercero perjudicado, dentro de tres días hábiles posteriores a conocer del cumplimiento (o no) de la convocante, en vía incidental harán conocer a la autoridad la postura de la convocante.

XXI. Se requiere a la convocante para que rinda un informe en el plazo de tres días hábiles, y se dará vista al tercero o al inconforme, según corresponda, para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.

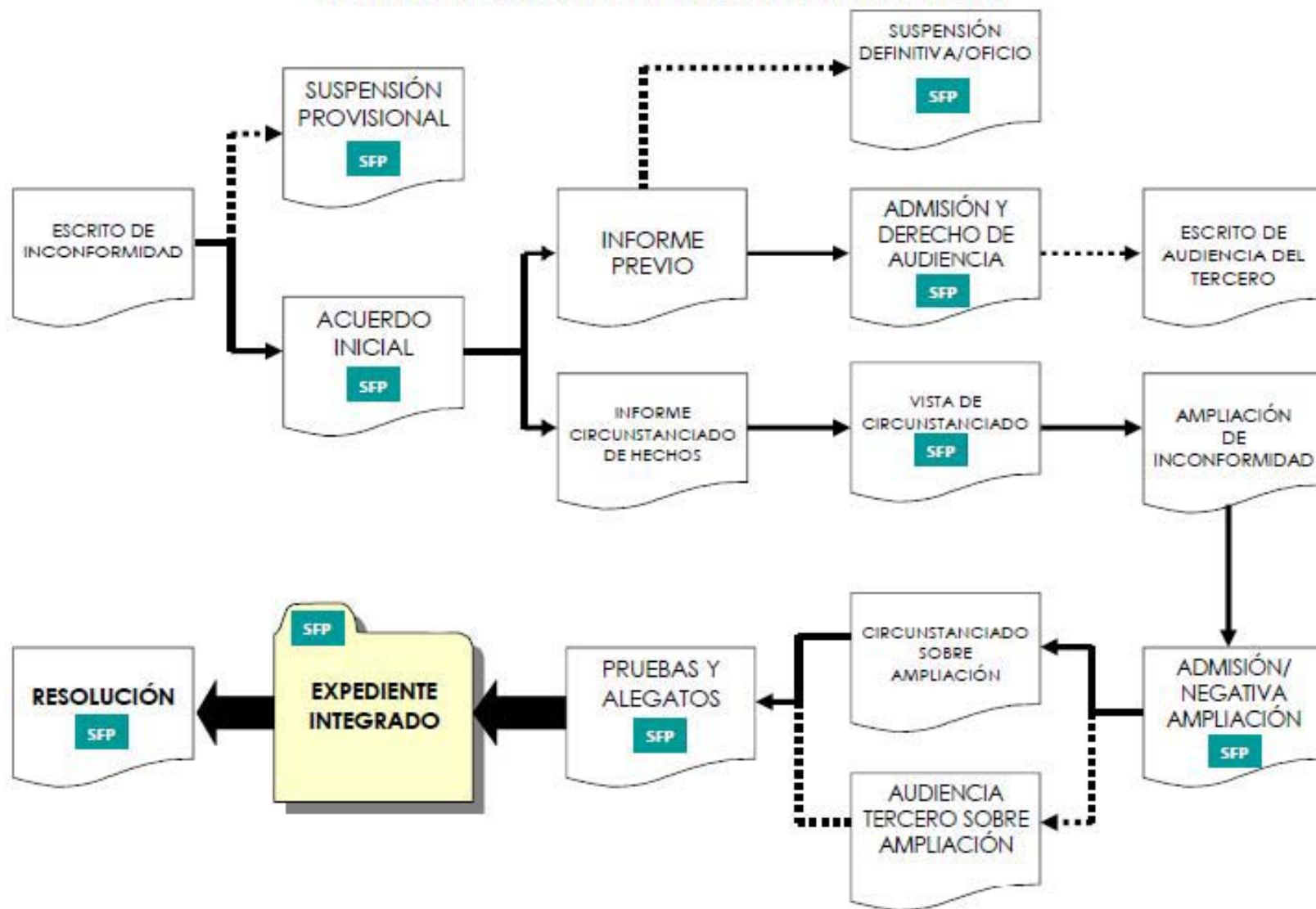
XXII. Informe de la convocante respecto al requerimiento de la autoridad sobre el acatamiento de la resolución.

XXIII. Vista al inconforme o tercero respecto del informe de la convocante.

XXIV. Si no se cumplió conforme las directrices la resolución, la autoridad dejará insubsistente el acto, y ordenará que dentro de un plazo de 3 días hábiles la convocante lo reponga; si fue omisa en su totalidad, se requerirá el acatamiento inmediato.

XXV. La convocante acatará la resolución de la autoridad respecto al incidente.

LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD



PROPUESTA

Por todo lo visto a lo largo de esta tesis, expongo la siguiente propuesta, en la que se pretende una reforma tanto a la Ley como a su Reglamento, y cuya implementación pueda solventar las deficiencias, tanto en el trámite, como en la resolución y los efectos de la instancia de inconformidad, de manera tal que el procedimiento sea eficiente y eficaz, y puedan cumplirse los objetivos y metas previstos en la Constitución, brindando certeza y seguridad jurídica, tanto a las partes, como a la propia autoridad.

Para ello, en la primera parte de este numeral, me permito presentar la propuesta de mejora a cada problemática descrita en el apartado anterior, así como otras más que pudieren agilizar el trámite y resolución de la instancia; mientras que en la segunda parte presento la propuesta de reforma a la Ley y al Reglamento, comparando el texto vigente con el reformado por a consideración mía.

A. Propuesta de mejora.

ÁMBITO	PROPUESTA
Reducción de plazos generales en diversas actuaciones de la instancia de inconformidad.	Implementar una reducción en los plazos generales para diversas actuaciones, que eviten la prolongación innecesaria de la instancia, pero que a su vez permitan el correcto ejercicio de los derechos de las partes (véase cuadro).
Igualación de plazos para las partes en la presentación de escritos e informes.	Evitar controversia en torno a la desigualdad de derechos de una parte respecto de otra, otorgando el mismo plazo para el inconforme (escrito inicial), la convocante (informe circunstanciado) y el tercero interesado (escrito de audiencia) en el ejercicio de sus respectivos derechos (4 días hábiles para los procedimientos nacionales e internacionales abiertos y 8 días hábiles para aquéllos bajo la cobertura de tratados).
Posibilidad de presentar diversas promociones a través de CompraNet, tanto del inconforme, como de la convocante y del tercero interesado.	Aprovechar las ventajas que ofrece CompraNet, mediante la utilización del mismo a efecto de presentar promociones de las partes en la instancia: a) del inconforme (escrito inicial y ampliación), b) la convocante (informes previo y circunstanciados), c) el tercero interesado (escritos de audiencia), y d) comunes (desahogo de prevenciones y requerimientos, alegatos, entre otros); todos con la validez jurídica propia de la presentación documental.
Redefinición de los requisitos de procedencia	Redefinir el requisito de procedencia para inconformarse contra convocatoria o junta de aclaraciones, mediante la eliminación de la

para inconformarse contra una convocatoria o junta de aclaraciones.	presentación de la manifestación de interés en participar en el concurso de mérito, y en cambio, obligar al licitante a haber solicitado aclaraciones a la convocante en la junta respectiva, sea presencialmente, a través de CompraNet, o por los medios que al efecto se establezcan. De ese modo, se busca no iniciar instancias que pueden evitarse mediante una debida respuesta por la convocante a un licitante.
Desechamiento de la inconformidad por un escrito inicial sin firma.	Reducir el número de asuntos abiertos, evitando la movilización del aparato burocrático para atender inconformidades que son improcedentes de origen. Lo anterior, permite el desechamiento de la instancia sin necesidad de prevención, en atención a la falta de certeza y seguridad que el propio escrito otorga a la autoridad. La causal aplica tanto para los escritos presentados documentalmente, como aquéllos remitidos por CompraNet en los que no exista coincidencia entre los datos de éstos y la firma electrónica.
Aplicación forzosa de la LFPA y el CFPC en los casos no previstos en la Ley.	Evitar la confusión de la autoridad al momento de tomar una decisión sobre una hipótesis no prevista en la Ley o su Reglamento, aplicando directamente la LFPA y el CFPC, cuando éstos fueren aplicables y no contradigan las disposiciones en la materia. Se prevé su utilización en las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presuma que un escrito o informe contiene firma facsimilar o que no coincide con la de otros documentos. • Cuando un escrito o informe no cumpla con uno o varios requisitos de formalidad no previstos en la Ley o su Reglamento. • Cuando los informes de la convocante sean rendidos de manera extemporánea o no se rindieren. • Cuando deban practicarse notificaciones personales, sea directamente, por CompraNet o por correo electrónico.
Intervención y apoyo por la UPCP a la autoridad en el manejo de escritos y notificaciones por CompraNet.	Responsabilizar a la UPCP a auxiliar a la autoridad encargada de conocer y resolver las inconformidades, respecto a lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Verificar la coincidencia de datos de los escritos de inconformidad y de audiencia, e informes, con sus respectivas firmas electrónicas. • Remitir oportunamente a la autoridad aquellos escritos e informes presentados por CompraNet. • Otorgar las facilidades necesarias para la realización de notificaciones a través de CompraNet. • Remitir oportunamente a la autoridad los acuses de las notificaciones realizadas por CompraNet. • Ser sujeta de responsabilidad administrativa para el caso de que las actuaciones antes señaladas se demoren o no sean realizadas sin que medie debida justificación.
Ampliación del catálogo de notificaciones personales y no personales, y los medios para realizarlas.	Complementar el catálogo de aquellas actuaciones que pueden notificarse de manera personal, así como los medios por los que la autoridad puede realizarlas, de tal manera que se agilicen las mismas, sin sacrificar la certidumbre y seguridad jurídica con que deben contar. De igual modo, se amplían los supuestos para notificaciones por rotulón.

	<p>a) Actuaciones agregadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todos los acuerdos que recaigan sobre la suspensión del procedimiento de contratación, así como de los relativos al incidente de ejecución de garantía. • Las resoluciones de los incidentes promovidos en la instancia de inconformidad. <p>b) Medios agregados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CompraNet. • Correo electrónico. • Personal, a través de dependencias o entidades Federales, Locales y Municipales, responsabilizándolos de su debida realización. • Rotulón, aquéllas que no sean de carácter personal, o siéndolo, el promovente no hubiere señalado domicilio alguno o fuere imposible su realización por otros medios.
<p>Facultad de la autoridad para imponer multas a la convocante.</p>	<p>Otorgar competencia a la autoridad encargada de conocer y resolver la instancia de inconformidad, a efecto de imponer multas a las convocantes que desacaten los acuerdos y resoluciones dictadas en el proceso, así como en la dilación de rendición de informes o desahogo de requerimientos. Lo anterior, conforme a determinadas reglas y supuestos.</p>
<p>Responsabilidad administrativa de la convocante y de otras áreas involucradas en la tramitación, resolución y cumplimiento de acuerdos y resoluciones de las inconformidades.</p>	<p>Dar vista a la SFP, a través del área correspondiente, así como a las Contralorías Generales de los Estados y Municipios, respecto de las convocantes federales, locales y municipales que desacaten un acuerdo o resolución emitido por la autoridad en un procedimiento de inconformidad o se dilaten en atenderlos. Involucra a las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las convocantes, en la falta de rendición de informes o requerimientos, o su dilación. • La UCP, respecto a la recepción, realización y entrega oportuna de escritos y notificaciones, sin que medie justificación. • Las dependencias y entidades federales, locales y municipales, a quienes se les haya solicitado apoyo para efecto de realizar una notificación de carácter personal, cuando éstas no la realicen sin mediar justificación.
<p>Adaptación de la suspensión del procedimiento de contratación a los principios y objetivos económicos y administrativos de las contrataciones públicas.</p>	<p>Redefinir el concepto de suspensión de un procedimiento de contratación, adaptándolo a la naturaleza, principios y objetivos de las contrataciones públicas, de tal manera que se reduzca al mínimo las pérdidas económicas y la insatisfacción de necesidades colectivas. Se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la suspensión de oficio de la instancia de inconformidad, dejando únicamente la posibilidad de suspender un procedimiento de contratación mediante la constitución de garantía. • Eliminar el requisito de que el inconforme señale cuáles serán los daños y/o perjuicios que se le causarían de no suspenderse el procedimiento de contratación. • Obligar a que la convocante funde y motive adecuadamente las razones por las que considere que no debe suspenderse el procedimiento de contratación, remitiendo para tal efecto

	<p>documentación administrativa en materia de planeación y presupuesto, dictámenes, estudios, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar, como afectado de una suspensión, y consecuentemente, quien puede iniciar el respectivo incidente de ejecución de garantía, las instituciones que prevé el artículo 49 de la LAASSP y de la LOPSRM. • Establecer que la garantía que se otorgue por concepto de la suspensión de un procedimiento de contratación sea mediante constitución de fianza. • Establecer reglas para determinar el monto de las garantías que deban otorgarse por la suspensión de un procedimiento de contratación, en atención al objeto de la contratación y su carácter, así como establecer que este sea mayor al de la garantía de cumplimiento otorgada en la formalización del contrato por el adjudicado. • Eliminar la obligación de que el tercero interesado otorgue una contragarantía a fin de dejar sin efectos la suspensión del procedimiento de contratación, en virtud de haber constituido en su momento la garantía de cumplimiento del contrato, y de haberse eximido la misma, sea responsabilidad directa de la convocante. • Establecer reglas para el incidente de ejecución de garantía, así como qué aspectos debe analizar la autoridad que conozca de la inconformidad. • Facultar a la autoridad para suspender de oficio un procedimiento de contratación únicamente en una intervención de oficio. • En el caso de la suspensión de oficio, eliminar el requisito de que la autoridad, en una intervención, acredite que existen manifiestas irregularidades, dejando únicamente la posibilidad de que las mismas pudieren existir.
<p>Especificidad de los actos y procedimientos de contratación susceptibles de impugnación.</p>	<p>Establecer hipótesis específicas en los procedimientos de contratación, a efecto de que tanto inconformes, como la propia autoridad, cuenten con mayores elementos de análisis y exista menor confusión al aplicar un supuesto legal en una determinada situación. Se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Igualar los actos (convocatoria, juntas de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones, fallo, cancelación y no formalización del contrato) tanto para las Licitaciones Públicas, como para las Invitaciones a cuando menos tres personas, a efecto de ser susceptibles de impugnarse. • Establecer el mecanismo para las inconformidades contra convocatoria a la invitación a cuando menos tres personas, cuando no se hubiere celebrado junta de aclaraciones. • Permitir al licitante inconformarse cuando la convocante se negare a recibir su propuesta, o no fuere recibida por cuestiones relativas a ésta. • Delimitar la posibilidad de impugnar la cancelación de un procedimiento de contratación, únicamente para aquellos licitantes cuya propuesta hubiere sido aceptada para evaluación

	<p>(solvente), independientemente que ésta hubiere sido adjudicada o no.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer cuál es el procedimiento adecuado cuando se impugne una cancelación previa, durante o posteriormente al fallo.
<p>Resolución de la instancia de inconformidad.</p>	<p>Adecuar los supuestos para el sentido de las resoluciones, en atención al caso en concreto; especificar en mayor medida el momento en que éstas pueden considerarse como que “causaron estado”; y la posibilidad de ser impugnadas. Se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Separar los conceptos de improcedencia y sobreseimiento en las resoluciones de inconformidad, eliminando como causa de sobreseimiento, el que sobrevenga una causa de improcedencia. • Establecer, como un sentido de la resolución, la improcedencia de la inconformidad. • Establecer como causa de sobreseimiento el que el acto impugnado no pueda surtir efectos por haber dejado de existir el objeto o materia del procedimiento de contratación del que deriva, eliminándolo del catálogo de la improcedencia. • Eliminar, como causa de improcedencia, cuando una inconformidad es promovida por un licitante de manera individual y éste hubiere participado en el procedimiento de contratación de manera conjunta. • Especificar en las causas de sobreseimiento, cuando la convocante firme con el inconforme tratándose de la no formalización del contrato, el que dicha formalización se haga de manera espontánea y durante la tramitación y hasta antes de que se resuelva de fondo la instancia. • Obligar a que la autoridad, en la resolución, razone y determine la relación entre las pruebas valoradas con los motivos de inconformidad. • Permitir que la resolución de inconformidad pueda ser impugnada, tanto por el inconforme, como por la convocante y el tercero interesado. • Obligar a la autoridad a que analice de oficio si una resolución que hubiere sido fundada, fue debidamente acatada por la convocante, dando constancia sobre ello. • Eliminar el incidente por repetición, defectos, excesos u omisiones, promovido por el inconforme o el tercero interesado, respecto al acatamiento de una resolución declarada fundada. • Obligar a la convocante a acatar inmediatamente la resolución, cuando ésta no fuere acatada o no se hubiere hecho adecuadamente. • Establecer en qué momento puede considerarse que una resolución de inconformidad causa estado.

CUADRO: REDUCCIÓN DE PLAZOS			
ACTO	PLAZO VIGENTE	PLAZO PROPUESTO	DÍAS HÁBILES REDUCIDOS
Presentación del escrito de inconformidad	6 y 10 días hábiles (65 LAASSP, y 117, primer párrafo, de su Reglamento; 83 LOPSRM, y 275, primer párrafo, de su Reglamento)	4 y 8 días hábiles (65, segundo párrafo LAASSP; 83, segundo párrafo LOPSRM)	2
Atención de prevenciones	3 días hábiles (66, quinto párrafo, LAASSP; 84, quinto párrafo, LOPSRM)	2 días hábiles (66, quinto párrafo, LAASSP; 84, quinto párrafo, LOPSRM)	1
Rendición de informe previo	2 días hábiles (71, segundo párrafo, LAASSP; 89, segundo párrafo, LOPSRM)	2 días hábiles (71, primer párrafo, LAASSP; 89, primer párrafo, LOPSRM)	0
Rendición de Informe Circunstanciado y del escrito de audiencia	6 días hábiles (71, tercer y quinto párrafos, LAASSP; 89, tercer y quinto párrafos, LOPSRM)	4 días hábiles (71, segundo y cuarto párrafos, LAASSP; 89, segundo y cuarto párrafos, LOPSRM)	2
Ampliación de la inconformidad	3 días hábiles (71, sexto párrafo, LAASSP; 89, sexto párrafo, LOPSRM)	2 días hábiles (72, primer párrafo, LAASSP; 90, primer párrafo, LOPSRM)	1
Informe Circunstanciado y escrito de audiencia sobre Ampliación	3 días hábiles (71, séptimo párrafo, LAASSP; 89, séptimo párrafo, LOPSRM)	2 días hábiles (72, segundo párrafo, LAASSP; 90, segundo párrafo, LOPSRM)	1
Desahogo y admisión de pruebas	NO APLICA	5 días hábiles (72, tercer párrafo, LAASSP; 90, tercer párrafo, LOPSRM)	- 5
Alegatos	3 días hábiles (72 LAASSP; 90 LOPSRM)	Inmediata (72, cuarto párrafo, LAASSP; 90, cuarto párrafo, LOPSRM)	3
Cierre de instrucción	NO APLICA	3 días hábiles (72, sexto párrafo, LAASSP; 90, sexto párrafo, LOPSRM)	- 3
Resolución de la inconformidad	15 días hábiles (72 LAASSP; 90 LOPSRM)	10 días hábiles (73, primer párrafo, LAASSP; 91, primer párrafo, LOPSRM)	5
Acatamiento de la Resolución	6 días hábiles (75, primer párrafo, LAASSP; 93, primer párrafo, LOPSRM)	4 días hábiles (75, primer párrafo, LAASSP; 93, primer párrafo, LOPSRM)	2
Incidente por repetición, defecto, exceso u omisión en el acatamiento	3 días hábiles (75, segundo párrafo, LAASSP; 93, segundo párrafo, LOPSRM)	NO APLICA	3

Informe y escrito de audiencia sobre el acatamiento	3 días hábiles (75, tercer párrafo, LAASSP; 93, tercer párrafo, LOPSRM)	NO APLICA	3
Reposición del acatamiento	3 días hábiles (75, cuarto párrafo, LAASSP; 93, cuarto párrafo, LOPSRM)	Inmediata (75, tercer párrafo, LAASSP; 93, tercer párrafo, LOPSRM)	3
Otorgamiento de garantía de la suspensión definitiva por el inconforme	3 días hábiles (70, sexto párrafo, LAASSP; 88, sexto párrafo, LOPSRM)	2 días hábiles (70, cuarto párrafo, LAASSP; 88, cuarto párrafo, LOPSRM)	1
Otorgamiento de contragarantía de la suspensión definitiva por el tercero interesado	3 días hábiles (70, octavo párrafo, LAASSP, y 120, tercer párrafo, de su Reglamento; 88, octavo párrafo, LOPSRM, y 278, tercer párrafo, de su Reglamento)	2 días hábiles (70, séptimo párrafo, LAASSP; 88, séptimo párrafo, LOPSRM)	1
Manifestaciones del inconforme respecto al incidente de ejecución de garantía	10 días hábiles (70, décimo párrafo, LAASSP; 88, décimo párrafo, LOPSRM)	NO APLICA	10
Resolución sobre el incidente de ejecución de garantía	10 días hábiles (70, decimoprimer párrafo, LAASSP; 88, decimoprimer párrafo, LOPSRM)	10 días hábiles (70, sexto párrafo, LAASSP; 88, sexto párrafo, LOPSRM)	0
TOTAL	82-86	52-56	30

B. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

ARTÍCULOS 65 A 76 LAASSP. ARTÍCULOS 83 A 94 LOPSRM.	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 65 (83). <i>La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:</i></p> <p><i>I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones.</i></p> <p><i>En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el</i></p>	<p>Artículo 65 (83). <i>La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:</i></p> <p><i>I. La convocatoria a la licitación pública o a la invitación a cuando menos tres personas, y las juntas de aclaraciones.</i></p> <p><i>En este supuesto, sólo podrá inconformarse el interesado que haya solicitado aclaraciones a la convocante, en los</i></p>

<p>artículo 35 de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;</p> <p>II. La invitación a cuando menos tres personas.</p> <p>Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;</p> <p>III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.</p> <p>En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública.</p> <p>IV. La cancelación de la licitación.</p> <p>En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación, y</p> <p>V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.</p> <p>En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato.</p> <p>En todos los casos en que se trate de licitantes que hayan presentado proposición conjunta, la inconformidad sólo será procedente si se promueve conjuntamente por todos los integrantes de la misma.</p>	<p>términos y forma establecidos por esta Ley, su Reglamento y la convocatoria respectiva.</p> <p>II. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.</p> <p>En este supuesto, sólo podrá inconformarse quien hubiere presentado proposición en el acto de presentación y apertura de proposiciones, independientemente de si ésta fue recibida o no por la convocante.</p> <p>III. La cancelación de la licitación pública o de la invitación a cuando menos tres personas, cuando ésta se dé previamente al fallo.</p> <p>En este supuesto, sólo podrá inconformarse quien hubiere presentado proposición que hubiere sido aceptada para evaluación.</p> <p>IV. La no formalización del contrato, derivado de una licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, por causas imputables a la convocante.</p> <p>En este supuesto, sólo podrá inconformarse quien haya resultado adjudicado en el procedimiento.</p> <p>Tratándose de procedimientos de contratación nacionales o internacionales abiertos, la inconformidad deberá presentarse dentro de los cuatro días hábiles siguientes a aquél en que hubiere sido notificado el acto a impugnarse, o en el que el inconforme se hubiere hecho sabedor del mismo. Para aquéllos de carácter internacional bajo la cobertura de tratados, el término será de ocho días hábiles.</p> <p>El Reglamento de la Ley establecerá la forma en que deberá acreditarse cada uno de los supuestos antes señalados.</p>
<p>Artículo 66 (84). La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o a través de CompraNet.</p> <p>La Secretaría de la Función Pública podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, a fin de que éstas</p>	<p>Artículo 66 (84). La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o a través de CompraNet.</p> <p>No obstante, el promovente podrá presentar el escrito ante las Contralorías de las Entidades Federativas o Municipios, tratándose de las</p>

conozcan y resuelvan, en los términos previstos por la presente **Ley**, de las inconformidades que se deriven de los procedimientos de contratación que se convoquen en los términos previstos por el **artículo 1 fracción VI** de esta **Ley**. En este supuesto, la convocatoria a la licitación indicará las oficinas en que deberán presentarse las inconformidades, haciendo referencia a la disposición del convenio que en cada caso se tenga celebrado; de lo contrario, se estará a lo previsto en el párrafo anterior.

La interposición de la inconformidad en forma o ante autoridad diversa a las señaladas en los párrafos anteriores, según cada caso, no interrumpirá el plazo para su oportuna presentación.

El escrito inicial contendrá:

I. El nombre del inconforme y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación mediante instrumento público.

Cuando se trate de licitantes que hayan presentado propuesta conjunta, en el escrito inicial deberán designar un representante común, de lo contrario, se entenderá que fungirá como tal la persona nombrada en primer término;

II. Domicilio para recibir notificaciones personales, que deberá estar ubicado en el lugar en que resida la autoridad que conoce de la inconformidad. Para el caso de que no se señale domicilio procesal en estos términos, se le practicarán las notificaciones por rotulón;

III. El acto que se impugna, fecha de su emisión o notificación o, en su defecto, en que tuvo conocimiento del mismo.

IV. Las pruebas que ofrece y guarden relación directa e inmediata con los actos que impugna. Tratándose de documentales que formen parte del procedimiento de contratación que obren en poder de la convocante, bastará que se ofrezcan para que ésta deba remitirlas en copia autorizada al momento de rendir su informe circunstanciado, y

V. Los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad. La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones de esta **Ley** y a las demás que

contrataciones a que se refiera el **artículo 1 fracción VI** de esta **Ley**, cuando hubiere convenio de coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y el Gobierno de dichas Entidades. En tal caso, la convocatoria deberá señalar la existencia de dicho convenio, así como el domicilio donde deban presentarse las inconformidades.

La presentación de la inconformidad en forma o ante autoridad diversa a las señaladas en los párrafos anteriores, según cada caso, no interrumpirá el plazo para su oportuna presentación.

El escrito de inconformidad contendrá:

I. El nombre del inconforme y, en su caso, de quien promueva en su representación.

II. Domicilio para recibir aquellas notificaciones que fueren de carácter personal, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 69 (87)** de esta **Ley**.

III. Los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado.

IV. El acto que se impugna, la fecha de su emisión, así como su notificación, o en su caso, en la que se hizo sabedor del mismo.

V. Los motivos de inconformidad, los cuales que deberán relacionarse con los actos impugnados.

VI. Las pruebas que ofrezca, mismas que deberán guardar relación directa con los actos que impugna.

VII. La firma del escrito. Cuando la inconformidad se presente a través de CompraNet, se utilizarán medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa, cuya autenticidad será examinada por la autoridad de conformidad con el **Reglamento de esta Ley**.

Tratándose de inconformes que hubieran participado de manera conjunta en el procedimiento impugnado, el escrito deberá ser firmado únicamente por el representante común del consorcio participante, anexando copia del convenio de proposición conjunta, o en su caso, manifestar bajo protesta de decir verdad el contar con tal carácter.

<p>resulten aplicables.</p> <p>Al escrito de inconformidad deberá acompañarse el documento que acredite la personalidad del promovente y las pruebas que ofrezca, así como sendas copias del escrito inicial y anexos para la convocante y el tercero interesado, teniendo tal carácter el licitante a quien se haya adjudicado el contrato.</p> <p>En las inconformidades que se presenten a través de CompraNet, deberán utilizarse medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa.</p> <p>En las inconformidades, la documentación que las acompañe y la manera de acreditar la personalidad del promovente, se sujetarán a las disposiciones técnicas que para tales efectos expida la Secretaría de la Función Pública, en cuyo caso producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los medios de identificación y documentos correspondientes.</p> <p>La autoridad que conozca de la inconformidad prevendrá al promovente cuando hubiere omitido alguno de los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V de este artículo, a fin de que subsane dichas omisiones, apercibiéndole que en caso de no hacerlo en el plazo de tres días hábiles se desechará su inconformidad, salvo el caso de las pruebas, cuya omisión tendrá como consecuencia que se tengan por no ofrecidas.</p> <p>En tratándose de la fracción I de este artículo, no será necesario formular prevención alguna respecto de la omisión de designar representante común. De igual manera, no será necesario prevenir cuando se omite señalar domicilio para recibir notificaciones personales, en términos de la fracción II.</p>	<p>Para la presentación del escrito de inconformidad será aplicable lo previsto en los artículos 15, 15-A, 16, 17-A, y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo no previsto en la primera.</p> <p>La autoridad que conozca de la inconformidad prevendrá al promovente cuando hubiere omitido alguno de los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VI, a fin de que las subsane dentro del término de dos días hábiles. De no atender la prevención en el plazo señalado, se desechará su inconformidad, salvo el caso de las pruebas, las cuales se tendrán por no ofrecidas.</p> <p>En caso de omitir los requisitos previstos en la fracción VII y en el quinto párrafo de este artículo, sin necesidad de prevención, la autoridad desechará de plano la inconformidad.</p> <p>De omitir el requisito previsto en la fracción II, las notificaciones, aún las de carácter personal, se realizarán por rotulón, con independencia que en la tramitación de la instancia el promovente señale un domicilio.</p>
<p>Artículo 67 (85). La instancia de inconformidad es improcedente:</p> <p>I. Contra actos diversos a los establecidos en el artículo 65 (83) de esta Ley;</p> <p>II. Contra actos consentidos expresa o tácitamente;</p> <p>III. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efectos legales o materiales por haber dejado de existir el objeto o la materia del</p>	<p>Artículo 67 (85). La instancia de inconformidad es improcedente:</p> <p>I. Contra actos o procedimientos de contratación diversos a los establecidos en el artículo 65 (83) de esta Ley; y</p> <p>II. Contra actos consentidos expresa o tácitamente.</p>

<p>procedimiento de contratación del cual deriva, y</p> <p>IV. Cuando se promueva por un licitante en forma individual y su participación en el procedimiento de contratación se hubiera realizado en forma conjunta.</p>	
<p>Artículo 68 (86). El sobreseimiento en la instancia de inconformidad procede cuando:</p> <p>I. El inconforme desista expresamente;</p> <p>II. La convocante firme el contrato, en el caso de que el acto impugnado sea de aquéllos a los que se refiere la fracción V del artículo 65 (83) de esta Ley, y</p> <p>III. Durante la sustanciación de la instancia se advierta o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia que establece el artículo anterior.</p>	<p>Artículo 68 (86). El sobreseimiento en la instancia de inconformidad procede cuando:</p> <p>I. El inconforme desista expresamente;</p> <p>II. La convocante firme con el inconforme, de manera espontánea, y durante la tramitación y hasta antes de la resolución de la instancia, el contrato respectivo, cuando se haya impugnado su no formalización de acuerdo al supuesto previsto en la fracción IV del artículo 65 (83) de esta Ley;</p> <p>III. El acto impugnado no pueda surtir efectos legales o materiales por haber dejado de existir el objeto o la materia del procedimiento de contratación del cual deriva.</p>
<p>Artículo 69 (87). Las notificaciones se harán:</p> <p>I. En forma personal, para el inconforme y el tercero interesado:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La primera notificación y las prevenciones; b) Las resoluciones relativas a la suspensión del acto impugnado; c) La que admita la ampliación de la inconformidad; d) La resolución definitiva, y e) Los demás acuerdos o resoluciones que lo ameriten, a juicio de la autoridad instructora de la inconformidad; <p>II. Por rotulón, que se fijará en lugar visible y de fácil acceso al público en general, en los casos no previstos en la fracción anterior, o bien, cuando no se haya señalado por el inconforme o tercero interesado domicilio ubicado en el lugar donde reside la autoridad que conoce de la inconformidad, y</p>	<p>Artículo 69 (87). Las notificaciones se harán:</p> <p>I. En forma personal, para el inconforme y el tercero interesado:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La primera notificación y las prevenciones; b) Las relativas a la suspensión del acto impugnado y del incidente de ejecución de garantía; c) La que admita la ampliación de la inconformidad; d) La resolución definitiva y las incidentales; e) Las demás que lo ameriten, a juicio de la autoridad que conozca de la inconformidad; <p>II. Por CompraNet, en los casos previstos en la fracción anterior, siempre que la inconformidad o, en su caso, el escrito del tercero interesado, se hubieren presentado por dicho medio. Para tal efecto, la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa correspondiente, otorgará a la autoridad que conozca de la instancia las facilidades para la</p>

<p>III. Por oficio, aquéllas dirigidas a la convocante.</p> <p><i>Las notificaciones a que se refiere este artículo podrán realizarse a través de CompraNet, conforme a las reglas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública. Adicionalmente, para el caso de las notificaciones personales se dará aviso por correo electrónico.</i></p>	<p><i>práctica de notificaciones a través de ese sistema.</i></p> <p>III. Por correo electrónico, en los casos de las fracciones anteriores, cuando así lo hubiere solicitado por escrito el inconforme o, en su caso, el tercero interesado.</p> <p>IV. Por rotulón, en los casos no previstos en las fracciones anteriores, o bien, cuando no se hubiere señalado domicilio por el inconforme o el tercero interesado, o fuere imposible su notificación por alguno de los medios anteriores.</p> <p>V. Por oficio, aquéllas dirigidas a la convocante.</p> <p><i>Cuando las notificaciones tuvieren que realizarse en domicilio foráneo, la autoridad podrá auxiliarse de autoridades y entes públicos del orden federal, local o municipal.</i></p>
<p>Artículo 70 (88). <i>Se decretará la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven, siempre que lo solicite el inconforme en su escrito inicial y se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o las que de ella deriven y, además, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.</i></p> <p><i>En su solicitud el inconforme deberá expresar las razones por las cuales estima procedente la suspensión, así como la afectación que resentiría en caso de que continúen los actos del procedimiento de contratación.</i></p> <p><i>Solicitada la suspensión correspondiente, la autoridad que conozca de la inconformidad deberá acordar lo siguiente:</i></p> <p>I. Concederá o negará provisionalmente la suspensión; en el primer caso, fijará las condiciones y efectos de la medida, y</p> <p>II. Dentro de los tres días hábiles siguientes a que se haya recibido el informe previo de la convocante, se pronunciará respecto de la suspensión definitiva.</p> <p><i>El acuerdo relativo a la suspensión contendrá las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para concederla o negarla.</i></p> <p><i>En caso de resultar procedente la suspensión definitiva, se deberá precisar la situación en que</i></p>	<p>Artículo 70 (88). <i>Se decretará la suspensión de los actos del procedimiento de contratación, y los que de éste deriven, siempre que lo solicite el inconforme en su escrito inicial, exponiendo las razones por las que estima pertinente la medida, y la autoridad advierta la posibilidad de que los actos impugnados contravengan las disposiciones de esta Ley o de aquellas que se relacionen con la misma y, además, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.</i></p> <p><i>Recibido el escrito inicial, la autoridad acordará de manera provisional lo relativo a la suspensión, determinando su concesión o negativa, y de concederse, fijará las condiciones y efectos de la medida.</i></p> <p><i>Una vez recibido el informe previo, evaluará la posible afectación al interés social o la contravención al orden público, en atención a los argumentos y pruebas aportadas por la convocante, y determinará lo relativo a la suspensión definitiva.</i></p> <p><i>Los efectos de la suspensión definitiva quedarán sujetos a que el inconforme, dentro de los dos días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo relativo, garantice los daños y perjuicios que pudiere ocasionar, mediante constitución de fianza.</i></p> <p><i>Cuando la inconformidad se haya sobreseído, o se hubiere declarado infundada o inoperante, y una vez que esta no pudiere ser impugnada de</i></p>

<p>habrán de quedar las cosas y se tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del asunto hasta el dictado de la resolución que ponga fin a la inconformidad.</p> <p>En todo caso, la suspensión definitiva quedará sujeta a que el solicitante, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo relativo, garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, según los términos que se señalen en el Reglamento.</p> <p>La garantía no deberá ser menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, y cuando no sea posible determinar dicho monto, del presupuesto autorizado para la contratación de que se trate. De no exhibirse en sus términos la garantía requerida, dejará de surtir efectos dicha medida cautelar.</p> <p>La suspensión decretada quedará sin efectos si el tercero interesado otorga una contragarantía equivalente a la exhibida por el inconforme, en los términos que señale el Reglamento.</p> <p>A partir de que haya causado estado la resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad, podrá iniciarse incidente de ejecución de garantía, que se tramitará por escrito en el que se señalará el daño o perjuicio que produjo la suspensión de los actos, así como las pruebas que estime pertinentes.</p> <p>Con el escrito incidental se dará vista al interesado que hubiere otorgado la garantía de que se trate, para efecto de que, dentro del plazo de diez días, manifieste lo que a su derecho convenga.</p> <p>Una vez desahogadas las pruebas, en el término de diez días, la autoridad resolverá el incidente planteado, en el que se decretará la procedencia de cancelar, o bien, de hacer efectiva la garantía o contragarantía de que se trate según se hubiere acreditado el daño o perjuicio causado por la suspensión de los actos, o por la continuación de los mismos, según corresponda.</p> <p>Si la autoridad que conoce de la inconformidad advierte manifiestas irregularidades en el procedimiento de contratación impugnado, podrá decretar de oficio la suspensión sin necesidad de solicitud ni garantía del inconforme, siempre que con ello no se siga</p>	<p>acuerdo a lo previsto en el sexto párrafo del artículo 75 (93) de esta Ley, podrá iniciarse incidente de ejecución de garantía ante la autoridad que conozca de la inconformidad.</p> <p>Finalizado dicho plazo, la autoridad que conozca de la inconformidad resolverá el incidente planteado, decretando la procedencia de cancelar, o bien, de hacer efectiva la garantía de que se trate. No excederá de diez días hábiles el plazo para que la autoridad resuelva el incidente respectivo.</p> <p>Cuando la convocante haya determinado eximir al adjudicado de constituir garantía de cumplimiento, y la autoridad determinara suspender el procedimiento de contratación, será responsabilidad del titular del área contratante solicitar al tercero interesado la constitución de una contragarantía por el mismo monto que la presentada por el inconforme para cesar los efectos de la suspensión. En todo caso, la contragarantía que se constituya para tal efecto deberá presentarse dentro de los dos días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo por el que se haya admitido la fianza presentada por el inconforme.</p> <p>El Reglamento de esta Ley establecerá los procedimientos previstos en este artículo.</p>
--	---

<p>perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. El acuerdo relativo contendrá las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para decretarla.</p>	
<p>Artículo 71 (89). La autoridad que conozca de la inconformidad la examinará, y si encontrare motivo manifiesto de improcedencia, la desechará de plano.</p> <p>Recibida la inconformidad, se requerirá a la convocante que rinda en el plazo de dos días hábiles un informe previo en el que manifieste los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, y pronuncie las razones por las que estima que la suspensión resulta o no procedente.</p> <p>Se requerirá también a la convocante que rinda en el plazo de seis días hábiles un informe circunstanciado, en el que se expondrán las razones y fundamentos para sostener la improcedencia de la inconformidad así como la validez o legalidad del acto impugnado, y se acompañará, en su caso, copia autorizada de las constancias necesarias para apoyarlo, así como aquéllas a que se refiere la fracción IV del artículo 66 (84).</p> <p>Se considerarán rendidos los informes aún recibidos en forma extemporánea, sin perjuicio de las posibles responsabilidades en que incurran los servidores públicos por dicha dilación.</p> <p>Una vez conocidos los datos del tercero interesado, se le correrá traslado con copia del escrito inicial y sus anexos, a efecto de que, dentro de los seis días hábiles siguientes, comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su interés convenga, resultándole aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 66 (84).</p> <p>El inconforme, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se tenga por recibido el informe circunstanciado, tendrá derecho de ampliar sus motivos de impugnación, cuando del mismo aparezcan elementos que no conocía.</p> <p>La autoridad que conozca de la inconformidad, en caso de estimar procedente la ampliación, requerirá a la convocante para que en el plazo</p>	<p>Artículo 71 (89). Recibida la inconformidad, la autoridad requerirá a la convocante a efecto de que rinda en un término de dos días hábiles un informe previo, en el que se brinde los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, así como las razones por las que estima procedente o no la suspensión del mismo.</p> <p>Se requerirá también a la convocante que rinda en el plazo de cuatro días hábiles un informe circunstanciado, en el que se expondrán las razones y fundamentos por las que estime improcedente la inconformidad, así como la validez o legalidad del acto impugnado. De igual forma, se acompañarán las pruebas que sustenten sus argumentos, así como aquéllas que hubiere ofrecido el inconforme.</p> <p>Los informes presentados en forma extemporánea podrán ser valorados por la autoridad, a efecto de allegarse de elementos de convicción. No obstante, quedará a juicio de ésta si los considerará formalmente rendidos, o si estima procedente aplicar el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En ambos casos, sustentará su determinación. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de multa, así como las posibles responsabilidades en que incurran los servidores públicos por dicha dilación.</p> <p>Una vez conocidos los datos del tercero interesado, se le correrá traslado con copia del escrito inicial y sus anexos, a efecto de que, dentro de los cuatro días hábiles siguientes, comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su interés convenga. El escrito que al efecto presente, deberá cumplir con las formalidades que establece el artículo 66 (84) de esta Ley.</p> <p>Tratándose de procedimientos de contratación bajo la cobertura de tratados, el plazo para la rendición del informe circunstanciado, y el desahogo del escrito de audiencia, será de diez días hábiles, pudiendo presentarse éstos a través de CompraNet.</p>

<p>de tres días hábiles rinda el informe circunstanciado correspondiente, y dará vista al tercero interesado para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.</p>	
<p>Artículo 72 (90). Desahogadas las pruebas, se pondrán las actuaciones a disposición del inconforme y tercero interesado a efecto de que dentro del plazo de tres días hábiles formulen sus alegatos por escrito. Cerrada la instrucción, la autoridad que conozca de la inconformidad dictará la resolución en un término de quince días hábiles.</p>	<p>Artículo 72 (90). El inconforme, dentro de los dos días hábiles siguientes a aquel que se tenga por recibido el informe circunstanciado, tendrá derecho de ampliar sus motivos de impugnación, cuando del mismo aparezcan elementos que no conocía.</p> <p>La autoridad, en caso de estimar procedente la ampliación, requerirá a la convocante para que en el plazo de dos días hábiles rinda el informe circunstanciado correspondiente, y dará vista al tercero interesado para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.</p> <p>Finalizados los plazos a que se refiere el párrafo anterior, o de no existir ampliación por el inconforme, la autoridad requerirá la comparecencia de las partes a efecto de examinar y acordar lo relativo a las pruebas ofrecidas, admitiéndolas o desechándolas, según lo estime pertinente, levantando el acta correspondiente, misma que obrará en el expediente respectivo. En todo caso, no excederá de cinco días hábiles el plazo para realizar la comparecencia.</p> <p>Cuando en el procedimiento de contratación a intervenir se hubiere designado testigo social, la autoridad podrá allegarse de los testimonios, tanto parciales como el final, así como requerir la comparecencia del testigo, a fin de allegarse de los medios de prueba que estime pertinentes para su resolución.</p> <p>Desahogadas las pruebas, las partes presentarán en el mismo acto de comparecencia los alegatos que estimen pertinentes, los cuales se harán constar en el acta que para tal efecto levante la autoridad. Contra el acuerdo relativo a las pruebas, no procederá recurso alguno.</p> <p>Dentro de tres días hábiles siguientes a la comparecencia a que hace referencia este artículo, la autoridad acordará el cierre de la instrucción.</p>
<p>Artículo 73 (91). La resolución contendrá:</p>	<p>Artículo 73 (91). La autoridad dictará resolución en un término de diez días hábiles, contados a</p>

<p><i>I. Los preceptos legales en que se funde su competencia para resolver el asunto;</i></p> <p><i>II. La fijación clara y precisa del acto impugnado;</i></p> <p><i>III. El análisis de los motivos de inconformidad, para lo cual podrá corregir errores u omisiones del inconforme en la cita de los preceptos que estime violados, así como examinar en su conjunto los motivos de impugnación y demás razonamientos expresados por la convocante y el tercero interesado, a fin de resolver la controversia efectivamente planteada, pero no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido expuestas por el promovente;</i></p> <p><i>IV. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el procedimiento;</i></p> <p><i>V. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye;</i></p> <p><i>VI. Los puntos resolutivos que expresen claramente sus alcances y efectos, en congruencia con la parte considerativa, fijando cuando proceda las directrices para la reposición de actos decretados nulos o para la firma del contrato.</i></p> <p><i>Una vez que cause estado la resolución que ponga fin a la inconformidad, ésta será publicada en CompraNet.</i></p>	<p><i>partir del siguiente al del cierre de la instrucción.</i></p> <p><i>La resolución contendrá:</i></p> <p><i>I. Los preceptos legales en que funde su competencia para resolver el asunto;</i></p> <p><i>II. La fijación clara y precisa del acto impugnado;</i></p> <p><i>III. El análisis de los motivos de inconformidad, examinando sólo aquellos aspectos controvertidos por el promovente en su escrito inicial y en la ampliación, cuando se hubiere promovido esta última.</i></p> <p><i>IV. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el trámite, así como la relación de las mismas con los motivos de inconformidad.</i></p> <p><i>V. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para su determinación;</i></p> <p><i>VI. Los puntos resolutivos que expresen claramente alcances y efectos, en congruencia con la parte considerativa, fijando cuando proceda, las directrices para la reposición de actos decretados nulos o para la firma del contrato.</i></p>
<p>Artículo 74 (92). <i>La resolución que emita la autoridad podrá:</i></p> <p><i>I. Sobreseer en la instancia;</i></p> <p><i>II. Declarar infundada la inconformidad;</i></p> <p><i>III. Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido;</i></p> <p><i>IV. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación;</i></p> <p><i>V. Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad, y</i></p>	<p>Artículo 74 (92). <i>La resolución que emita la autoridad podrá:</i></p> <p><i>I. Declarar improcedente la instancia.</i></p> <p><i>II. Sobreseer en la instancia;</i></p> <p><i>III. Declarar infundada la inconformidad;</i></p> <p><i>IV. Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido;</i></p> <p><i>V. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación;</i></p> <p><i>VI. Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue</i></p>

<p>VI. Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida en términos del artículo 65 (83) fracción V de esta Ley.</p> <p><i>En los casos de las fracciones I y II, cuando se determine que la inconformidad se promovió con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación, se sancionará al inconforme, previo procedimiento, con multa en términos del artículo 59 (77) de la presente Ley. Para ese efecto, podrá tomarse en consideración la conducta de los licitantes en anteriores procedimientos de contratación o de inconformidad.</i></p> <p><i>La resolución que ponga fin a la instancia, de inconformidad o, en su caso, a la intervención de oficio podrá impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.</i></p>	<p><i>materia de la declaratoria de nulidad, y</i></p> <p>VII. Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida en términos del artículo 65 (83) fracción IV de esta Ley.</p> <p><i>En los casos de las fracciones I, II y III, cuando a juicio de la autoridad se determine que la inconformidad se promovió con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación, se sancionará al inconforme, previo procedimiento, con multa en términos del artículo 59 (77) de la presente Ley. Para ese efecto, se tomará en consideración la conducta de los licitantes en anteriores procedimientos de contratación o de inconformidad.</i></p> <p><i>La resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad o, en su caso, a la intervención de oficio, podrá impugnarse por cualquiera de las partes, mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, en una instancia jurisdiccional.</i></p>
<p>Artículo 75 (93). <i>La convocante acatará la resolución que ponga fin a la inconformidad en un plazo no mayor de seis días hábiles. Sólo podrá suspenderse la ejecución de las resoluciones mediante determinación de autoridad administrativa o judicial competente.</i></p> <p><i>El inconforme y el tercero interesado, dentro de los tres días hábiles posteriores a que tengan conocimiento del cumplimiento que haya dado la convocante a la resolución, o bien que haya transcurrido el plazo legal para tal efecto y no se haya acatado, podrán hacer del conocimiento de la autoridad resolutora, en vía incidental, la repetición, defectos, excesos u omisiones en que haya incurrido la convocante.</i></p> <p><i>Con el escrito que se presente en los términos del párrafo anterior, se requerirá a la convocante para que rinda un informe en el plazo de tres días hábiles y dará vista al tercero interesado o al inconforme, según corresponda, para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.</i></p> <p><i>Si se acredita que la resolución no fue cumplimentada según las directrices fijadas, la autoridad resolutora dejará insubsistente el acto respectivo, y ordenará a la convocante su</i></p>	<p>Artículo 75 (93). <i>La convocante acatará la resolución que ponga fin a la inconformidad en un plazo no mayor de cuatro días hábiles. Sólo podrá suspenderse la ejecución de las resoluciones mediante determinación de autoridad administrativa o judicial competente.</i></p> <p><i>Acatada la resolución correspondiente, la convocante remitirá copia del acta en que conste el debido cumplimiento, misma que será analizada por la autoridad, a efecto de dar su visto bueno, para lo cual decretará el debido y estricto cumplimiento de la resolución, y expedirá constancia sobre ello. No obstante, podrá revocarse y expedirse una diversa si así se determinare en cumplimiento a una resolución dictada en el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, en una instancia jurisdiccional.</i></p> <p><i>Si se comprueba que la resolución no fue cumplimentada según las directrices fijadas, la autoridad resolutora dejará insubsistente el acto respectivo, y ordenará a la convocante su reposición inmediata.</i></p> <p><i>Si a juicio de la autoridad que conoce de la inconformidad, la convocante, sin la debida</i></p>

<p>reposición en un plazo de tres días hábiles, de acuerdo a lo ordenado en la resolución que puso fin a la inconformidad. Si resultare que hubo una omisión total, requerirá a la convocante el acatamiento inmediato.</p> <p>La resolución que ponga fin al incidente previsto en este artículo podrá impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.</p> <p>El desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita la Secretaría de la Función Pública en los procedimientos de inconformidad será sancionado de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>En los casos en que existan contratos derivados de los actos declarados nulos, dichos acuerdos serán válidos y exigibles hasta en tanto se da cumplimiento a la resolución, pero será necesario terminarlos anticipadamente cuando la reposición de actos implique que debe adjudicarse a un licitante diverso, deba declararse desierto el procedimiento o se haya decretado su nulidad total.</p>	<p>justificación, no diere estricto cumplimiento a la resolución, la autoridad podrá imponer multa de conformidad con lo establecido en el artículo 76 Bis (94 Bis) de esta Ley, y ordenar el cumplimiento inmediato, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudieren incurrir los servidores públicos de la convocante.</p> <p>En los casos en que existan contratos derivados de los actos declarados nulos, dichos acuerdos serán válidos y exigibles hasta en tanto se da cumplimiento a la resolución, pero será necesario terminarlos anticipadamente cuando la reposición de actos implique que debe adjudicarse a un licitante diverso, deba declararse desierto el procedimiento o se haya decretado su nulidad total.</p> <p>Una vez que la resolución de la instancia no fuere susceptible de controversia a través del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o en su caso, mediante una instancia jurisdiccional, la autoridad que resolvió la inconformidad emitirá una declaratoria, por la que dará aviso a las partes sobre tal situación, y ordenará la publicación de la misma en CompraNet, procurando que la información contenida en ésta cumpla con lo previsto en la normatividad en materia de transparencia.</p> <p>De haberse decretado la suspensión del procedimiento de contratación, la declaratoria prevista en el párrafo anterior se hará del conocimiento de alguna de las instituciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley según corresponda, a efecto de que esté en posibilidad de promover el incidente de ejecución de garantía.</p> <p>El acuerdo por el que se dé la declaratoria a que se refiere este párrafo, así como la orden de publicación, no serán susceptibles de impugnarse por vía alguna.</p>
<p>Artículo 76 (94). A partir de la información que conozca la Secretaría de la Función Pública derivada del ejercicio de sus facultades de verificación podrá realizar intervenciones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 65 (83) de esta Ley.</p> <p>El inicio del procedimiento de intervención de oficio será mediante el pliego de observaciones, en el que la Secretaría de la Función Pública</p>	<p>Artículo 76 (94). A partir de las inconformidades que se hubieren promovido, o de la información obtenida a partir de las facultades de verificación previstas en la presente Ley o en otras disposiciones relacionadas, la Secretaría de la Función Pública podrá intervenir de oficio, a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 65 (83) de esta Ley, en cualquier momento y hasta el término de treinta días naturales posteriores al acto objeto de la</p>

<p>señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención.</p> <p>De estimarlo procedente, podrá decretarse la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 70 (88) de esta Ley.</p> <p>Resulta aplicable al procedimiento de intervención de oficio, en lo conducente, las disposiciones previstas en esta Ley para el trámite y resolución de inconformidades.</p>	<p>verificación.</p> <p>La intervención de oficio iniciará mediante pliego de observaciones, en que la Secretaría de la Función Pública señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto objeto de intervención.</p> <p>De estimarlo procedente, la autoridad podrá de oficio, y sin necesidad de constitución de garantía alguna, suspender los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven, aplicando en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 70 (88) de esta Ley.</p> <p>Resulta aplicable a la intervención de oficio, en lo conducente, las disposiciones previstas en esta Ley para el trámite y resolución de inconformidades.</p>
	<p style="text-align: center;">ADICIÓN PROPUESTA</p> <p>Artículo 76 Bis (94 Bis). El desacato de las convocantes a los acuerdos y resoluciones que emita la Secretaría de la Función Pública en la instancia de inconformidad o intervención de oficio, será sancionado por la autoridad que conozca de la inconformidad mediante la imposición de multas, con independencia de las posibles responsabilidades administrativas en que pudieren incurrir los servidores públicos de la convocante.</p> <p>Tratándose de aquellos procedimientos que se instauren contra los entes previstos en el artículo 1, fracción VI, de esta Ley, cuando fuere competente la Secretaría de la Función Pública para conocerlos, las responsabilidades administrativas que imponga esta, serán sin perjuicio de las que imponga, en su caso, la Contraloría Local o Municipal, de conformidad con sus respectivos ordenamientos.</p> <p>Cuando el desacato consista en la falta de rendición de los informes previstos en el artículo 71 (89) de esta Ley, la Secretaría de la Función Pública podrá imponer, a su juicio, multa a la convocante equivalente al cinco al millar del monto autorizado para el procedimiento de contratación que se hubiere impugnado.</p> <p>Cuando el desacato consista en el incumplimiento reiterado e injustificado de una resolución de inconformidad que fuere fundada,</p>

	<p><i>la multa podrá ser equivalente al diez por ciento del monto autorizado para el procedimiento de contratación que se hubiere impugnado.</i></p> <p><i>En los casos señalados en los párrafos anteriores, la autoridad deberá fundar y motivar su determinación.</i></p> <p><i>Las multas que se impongan con fundamento en lo señalado en la presente Ley, de ninguna forma podrán deducirse de la autorización presupuestaria del contrato que, en su caso, se hubiere celebrado con un tercero para su ejecución, o que posteriormente se celebre.</i></p> <p><i>El acuerdo por el que se conceda la suspensión del procedimiento impugnado, las resoluciones que fueren fundadas, y la imposición de las multas previstas en este artículo, deberán hacerse del conocimiento de la Secretaría, y cuando proceda, de las Secretarías de Hacienda o sus equivalentes de las Entidades Federativas y Municipios.</i></p>
--	---

C. Reforma a los Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

ARTÍCULOS 116 AL 125 RLAASSP. ARTÍCULOS 274 AL 283 RLOPSRM.	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 116 (274). <i>Al escrito inicial de las inconformidades a que se refiere la fracción I del artículo 65 (83) de la Ley, deberá acompañarse la manifestación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 33 Bis (35) de la Ley, con el acuse de recibo o sello de la dependencia o entidad correspondiente, o bien, la constancia que se obtenga de su envío en forma electrónica, a través de CompraNet.</i></p>	<p>Artículo 116 (274). <i>Para efectos de los actos susceptibles de impugnarse a través de la inconformidad a que se refiere el artículo 65 (83) de la Ley, deberá considerarse lo siguiente:</i></p> <p>A. <i>Respecto a la convocatoria a la licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, y las juntas de aclaraciones:</i></p> <p>I. <i>El plazo para la presentación de la inconformidad, de acuerdo al carácter del procedimiento a impugnarse, correrá a partir de la última junta de aclaraciones.</i></p> <p>II. <i>Cuando se impugne una invitación a cuando menos tres personas en la que no se haya realizado junta de aclaraciones, el</i></p>

	<p>plazo se computará a partir del día siguiente al día límite que hubiere establecido la convocante para el envío de solicitudes de aclaración.</p> <p>III. El inconforme acreditará la presentación de su solicitud de aclaraciones, mediante la exhibición del documento que las contenga, con sello o acuse de recibo por parte de la convocante. Si se presentaron por CompraNet, exhibirá documento que acredite el envío de las preguntas por ese medio.</p> <p>IV. Cuando en la invitación a cuando menos tres personas no se haya efectuado junta de aclaraciones, el inconforme presentará documento que acredite el envío de solicitudes de aclaración a la convocante, en el medio que se hubiere establecido en la invitación respectiva.</p> <p>V. En todos los casos, en el documento que presente el inconforme deberá constar la fecha y hora en que se hubiere presentado o enviado la solicitud de aclaraciones a la convocante.</p> <p>B. Respecto al acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo:</p> <p>I. Si se impugna el acto de presentación y apertura de proposiciones, el plazo a que alude la fracción II del artículo 65 (83) de la Ley correrá a partir de la notificación de dicho acto. De impugnarse el fallo, a partir de que se hubiere notificado el mismo.</p> <p>II. Para acreditar su participación en el procedimiento de contratación, el inconforme deberá anexar a su escrito copia del acta de presentación y apertura de proposiciones o del fallo correspondiente, en el que conste dicha situación.</p> <p>III. Si la convocante se negó a recibir la propuesta, o no fue evaluada, y no se asentó mención alguna de ello en las actas respectivas, bastará con que el inconforme manifieste bajo protesta de decir verdad dicha situación, pero deberá ofrecer los medios de prueba que estime pertinentes para sustentar su dicho.</p> <p>C. Respecto a la cancelación de la licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, cuando ésta se dé previamente al fallo:</p> <p>I. El plazo para la presentación de la</p>
--	--

	<p><i>inconformidad, correrá a partir del siguiente a la notificación del acta o resolución en la que la convocante cancele el procedimiento.</i></p> <p>II. <i>Para acreditar su participación en el procedimiento de contratación, deberá anexar a su escrito copia del acta de la presentación y apertura de proposiciones en el que conste dicha situación, con excepción de que la convocante se hubiere negado a recibir la proposición, para lo cual el inconforme observará lo previsto en la fracción III del apartado B de este artículo.</i></p> <p>III. <i>Cuando la cancelación se dé previamente a la presentación y apertura de proposiciones, se considerará como el acto previsto en la fracción I del artículo 65 (83) de la Ley; si se da en el mismo acto de fallo, se considerará como el previsto en la fracción II del citado artículo; si se diere posteriormente a la emisión del fallo de adjudicación, se considerará como el de la fracción IV de dicho artículo.</i></p> <p>D. <i>Respecto a la no formalización del contrato, derivado de una licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, por causas imputables a la convocante:</i></p> <p>I. <i>El plazo para la presentación de la inconformidad correrá a partir de la fecha señalada en el fallo para la formalización del contrato. Si no se hubiere señalado fecha para la formalización, el plazo correrá a partir de los quince días naturales siguientes a la emisión del fallo de adjudicación.</i></p> <p>II. <i>El inconforme deberá agregar a su escrito el fallo en el que la convocante le hubiere adjudicado el contrato correspondiente.</i></p>
<p>Artículo 117 (275). <i>Tratándose de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados, conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley, el plazo para promover la inconformidad será de diez días hábiles.</i></p> <p><i>En los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas en los que se celebre junta de aclaraciones, el plazo para promover la inconformidad comenzará a partir del día siguiente al de la celebración de la última junta. En caso de que no se realice la junta de</i></p>	<p>Artículo 117 (275). <i>El escrito de inconformidad podrá presentarse, a elección del inconforme, en las oficinas centrales de la Secretaría de la Función Pública, o en los Órganos Internos de Control correspondientes a la dependencia o entidad convocante. De ser lo segundo, cuando el Titular del Órgano Interno de Control considere que quien debiere conocer de la instancia fueren las oficinas centrales, remitirá, por oficio, el escrito y la totalidad de sus anexos en un plazo no mayor de dos días hábiles siguientes a la recepción del escrito respectivo,</i></p>

<p>aclaraciones, el plazo se computará a partir del día siguiente al de la recepción de la invitación.</p>	<p>debiendo fundar y motivar dicha determinación.</p> <p>Tratándose del segundo párrafo del artículo 66 (84), el inconforme podrá presentar el escrito respectivo, a su libre elección, ante la Secretaría de la Función Pública, o ante las oficinas de las Contralorías de las Entidades Federativas o de los Municipios, en su caso.</p> <p>Tratándose de la fracción VII del artículo 66 (84) de la Ley, cuando la inconformidad se presente por CompraNet, la autoridad que conozca de la instancia verificará que la firma electrónica, utilizada en sustitución de la firma autógrafa, coincida con los datos personales de quien promueve el escrito, para lo cual la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se encargue de la administración y operación de dicho sistema, otorgará todas las facilidades y rapidez para proporcionar dicha información. De no coincidir los datos del promovente de la inconformidad con los de la firma electrónica, podrá desecharse el escrito, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo sexto del citado artículo.</p>
<p>Artículo 118 (276).- Para la práctica de notificaciones personales fuera del lugar de residencia de la autoridad que instruye la inconformidad, ésta podrá auxiliarse de cualquier autoridad federal, quien la llevará a cabo de acuerdo a la normatividad aplicable y tendrá la obligación de remitir las constancias respectivas o el resultado de la diligencia, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se practicó la misma.</p> <p>Para los efectos señalados en el párrafo anterior, la autoridad que instruya la inconformidad también podrá auxiliarse de autoridades estatales o municipales, conforme a los convenios que para ello suscriba la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>En el caso de que los licitantes no proporcionen la dirección de correo electrónico a que se refiere la fracción VII del artículo 29 (fracción XIII del artículo 31) de la Ley, la autoridad que instruye la inconformidad quedará eximida de la obligación de realizar el aviso a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 69 (87) de la Ley.</p>	<p>Artículo 118 (276). Para la práctica de las notificaciones a las que se refiere el artículo 69 (87) de la Ley, la autoridad deberá observar, además de lo previsto en la Ley, aquellas formalidades que establece el Título Tercero, Capítulo Sexto, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo que no contradiga a la normatividad administrativa.</p> <p>Cuando la inconformidad, o en su caso, el escrito de audiencia del tercero interesado, se presenten por CompraNet, la autoridad notificará a éstos por la misma vía el acuerdo que recaiga sobre dichos escritos, salvo que el promovente hubiere solicitado otro medio. La Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa encargada de la administración, control y operación de dicho sistema, deberá otorgar todas las facilidades para que la práctica de las notificaciones por esa vía se haga conforme a la Ley, otorgue certeza jurídica a las partes, y se realicen de manera pronta y expedita.</p> <p>Cuando la autoridad opte por auxiliarse de otras dependencias y entidades del orden federal, local o municipal en la práctica de</p>

	<p>notificaciones, bastará la sola recepción del oficio o acuerdo correspondiente en que se ordene la práctica de la notificación, para que la diligencia deba hacerse conforme a los plazos y formalidades previstas en la Ley y este Reglamento.</p> <p><i>Tratándose de las diligencias a que se refiere el párrafo anterior, se tendrá por legalmente efectuada la notificación cuando el servidor público encargado de su realización remita copia simple o electrónica de la constancia o acta correspondiente, pero en todo caso estará obligado a remitir el original en un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes a su realización. De lo contrario, la autoridad observará lo dispuesto en el séptimo párrafo de este artículo.</i></p> <p><i>La autoridad que conozca de la instancia procurará que las notificaciones previstas en el artículo 69 (87) de la Ley se realicen en tiempo y forma. Si hubiere imposibilidad material, o no se contaren con datos suficientes para su realización de manera personal, por CompraNet o correo electrónico, la autoridad, sin responsabilidad alguna, podrá realizarlas por rotulón, sin perjuicio de aquellos acuerdos que puedan realizarse por esa vía de conformidad con la Ley.</i></p> <p><i>Las notificaciones a que se refiere el artículo 69 (87) de la Ley, deberán realizarse en un plazo que no excederá de cinco días hábiles siguientes a aquél en que se hubiere emitido el acuerdo, resolución u oficio respectivo.</i></p> <p><i>Cuando la unidad administrativa encargada de la administración, control y operación de CompraNet, o las autoridades y entes públicos del orden federal, local o municipal, sin justificación fundada y motivada, no realizaren en tiempo y forma las notificaciones a que se refiere la Ley o este Reglamento, y hubiere constancia de que la autoridad les hubiere informado sobre dicha diligencia, esta última podrá dar vista sobre ello a la Secretaría de la Función Pública, o en su caso, las Contralorías de las Entidades Federativas y Municipios, a fin de que éstas inicien el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que fueren responsables de tal omisión o negativa.</i></p> <p><i>La autoridad integrará las constancias de recepción o acuses de recibo de las</i></p>
--	---

	<p>notificaciones establecidas en la Ley y el presente Reglamento al expediente abierto con motivo de la instancia.</p>
<p>Artículo 119 (277). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 (88) de la Ley, la suspensión del acto impugnado en la inconformidad y la de los que de éste deriven se deberá solicitar en el escrito inicial de inconformidad.</p>	<p>Artículo 119 (277). De conformidad con lo dispuesto en artículo 70 (88) de la Ley, la suspensión del acto impugnado en la inconformidad y la de los que éste deriven, deberá solicitarse en el escrito inicial de inconformidad.</p> <p>La suspensión provisional deberá acordarse y notificarse a la par del escrito inicial de inconformidad. La suspensión definitiva, en todo caso, deberá acordarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del informe previo de la convocante.</p> <p>En el acuerdo relativo a la suspensión definitiva, la autoridad que conozca de la inconformidad analizará la procedencia de la medida, así como las posibles afectaciones al interés social y las contravenciones a las disposiciones de orden público, relacionando las mismas con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, y los Programas de Mediano y Corto Plazo, incluyendo los relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios (obras públicas y servicios relacionados con las mismas) y en materia presupuestal. Para ello, la convocante, en su informe previo, proporcionará las constancias necesarias para dicho análisis, sin perjuicio que la autoridad recabe información adicional por otro medio.</p> <p>La garantía que deba otorgar el inconforme no deberá ser menor al veinte ni mayor al treinta y cinco por ciento del monto autorizado para la contratación, salvo que el procedimiento de contratación se hubiere realizado bajo la reducción de plazos o que su objeto sea, a juicio de la autoridad, de atención prioritaria, en cuyo caso la garantía será siempre equivalente al treinta y cinco por ciento del monto autorizado para la contratación. El monto de la garantía será determinado por la autoridad que conozca de la inconformidad, justificando en el acuerdo respectivo tal determinación.</p> <p>Cuando se tratare de una o varias partidas impugnadas dentro de un mismo procedimiento de contratación, el monto a que se refiere el párrafo anterior será el autorizado únicamente para éstas, en conjunto.</p>

	<p><i>La garantía que se constituya con motivo de la suspensión del procedimiento de contratación impugnado consistirá siempre en fianza. En la póliza respectiva deberá señalarse lo previsto en el inciso d) de la fracción I del artículo 103 (98) del presente Reglamento, y que su exigibilidad estará supeditada a que en los medios de impugnación procedentes se emita decisión firme respecto de la resolución de inconformidad.</i></p> <p><i>Para la constitución de la fianza relativa a la suspensión definitiva, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley. Los organismos a que se refiere el citado artículo serán los competentes para promover el incidente de ejecución de garantía previsto en la Ley.</i></p> <p><i>La autoridad que conozca de la inconformidad será la competente para recibir, calificar, aceptar, rechazar, remitir y cancelar la fianza presentada para la suspensión del procedimiento de contratación, notificándole al inconforme lo conducente. En todo momento, la autoridad deberá observar lo establecido en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su Reglamento y cualquier otra disposición en la materia. Para el caso de inconformidades contra procedimientos de contratación celebrados por las entidades de la administración pública federal, así como los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, se observará lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos para el manejo de garantías.</i></p> <p><i>En el expediente abierto con motivo de la inconformidad deberá obrar copia simple de la póliza de fianza, así como aquellas actuaciones que se relacionen con la misma. Cuando la fianza sea tradicional, el original de la póliza quedará a resguardo de la autoridad. Tratándose de fianzas electrónicas, esta deberá resguardarse en medios magnéticos que permitan su consulta y verificación.</i></p> <p><i>El escrito incidental de ejecución de garantía contendrá los argumentos y las pruebas que sustenten los daños o perjuicios que se hubieren ocasionado por la suspensión de los actos que se hubieren impugnado a través de la instancia de inconformidad. En todo caso, dichos daños o perjuicios deberán ser cuantificables y medibles.</i></p>
--	---

	<p><i>Si el sentido de la resolución incidental es positivo, en esta se remitirá la póliza de fianza original a las instituciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley, según fuere el caso, dándose vista de la misma a las partes de la instancia de inconformidad para que manifiesten lo que a su derecho corresponda.</i></p> <p><i>En el supuesto a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 70 (88) de la Ley, la convocante considerará la constitución de la contragarantía como un costo extraordinario del contrato que para tal efecto se haya celebrado, misma que deberá pagarse íntegramente al tercero interesado en los tiempos que el contrato señale y mediante la entrega de la documentación necesaria. De ser fundada la inconformidad, y una vez que la autoridad haya emitido la declaratoria a que hace referencia el sexto párrafo del artículo 75 (93) de la Ley, podrá iniciarse el incidente de ejecución de garantía.</i></p>
<p>Artículo 120 (278).- <i>En los casos en que se conceda la suspensión definitiva del acto impugnado en la inconformidad, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación del acuerdo respectivo, el inconforme garantizará los posibles daños y perjuicios que se puedan ocasionar con motivo de la suspensión, en alguna de las formas que establece el artículo 137 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.</i></p> <p><i>Si dentro del plazo descrito en el párrafo anterior, el interesado no exhibe la garantía respectiva ante la autoridad que conoce de la inconformidad, ésta acordará que ha fenecido el plazo para exhibirla.</i></p> <p><i>En caso de que el inconforme exhiba la garantía en el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la autoridad que conoce de la inconformidad dará vista al tercero o terceros interesados, a efecto de que, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a aquél en que se notifique dicho proveído, otorgue contragarantía equivalente a la exhibida por el inconforme, supuesto en el cual la suspensión decretada dejará de surtir efectos.</i></p> <p><i>Si la garantía o contragarantía se otorga mediante fianza, en la póliza respectiva deberá señalarse lo previsto en el inciso d) de la</i></p>	<p>Artículo 120 (278). Derogado.</p>

<p><i>fracción I del artículo 103 (98) del presente Reglamento y que su exigibilidad está supeditada a que en los medios de impugnación procedentes se emita decisión firme respecto de la resolución de inconformidad.</i></p>	
<p>Artículo 121 (279). <i>En el informe previo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 71 (89) de la Ley, la convocante indicará:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>I. El estado que guarde el procedimiento de contratación objeto de inconformidad;</i> <i>II. El nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere;</i> <i>III. El monto económico autorizado del procedimiento de contratación del que deriva;</i> <i>IV. El origen y naturaleza de los recursos económicos empleados en el procedimiento de contratación de que se trate, cuando la convocante sea de las referidas en la fracción VI del artículo 1 de la Ley. En caso de que los recursos sean federales se señalará el ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación al que corresponde, debiendo acompañar la documentación que lo sustente, y</i> <i>V. Las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión del acto impugnado solicitada por el inconforme o decretada de oficio por la autoridad que instruye la inconformidad.</i> <p><i>Cuando el informe a que se refiere este artículo sea rendido por conducto del apoderado legal de la convocante, deberá adjuntarse original o copia certificada del instrumento público en el que consten las facultades conferidas al promovente para tal efecto.</i></p>	<p>Artículo 121 (279). <i>En el informe previo a que se refiere el primer párrafo del artículo 71 (89) de la Ley, la convocante indicará:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>I. El estado que guarde el procedimiento de contratación objeto de inconformidad.</i> <i>II. Los datos generales del tercero o terceros interesados, si los hubiere;</i> <i>III. El monto económico autorizado del procedimiento de contratación del que deriva, y en su caso, el adjudicado;</i> <i>IV. El origen y naturaleza de los recursos económicos empleados en el procedimiento de contratación de que se trate, cuando la convocante sea de las referidas en la fracción VI del artículo 1 de la Ley. En caso de que los recursos sean federales, deberá señalarse el ramo y programa del Presupuesto de Egresos de la Federación al que corresponde.</i> <i>V. Las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión del acto impugnado solicitada por el inconforme o decretada de oficio por la autoridad que instruye la inconformidad.</i> <p><i>Respecto a lo previsto en la fracción IV de este artículo, la convocante deberá agregar la documentación que sustente el ramo y el programa del Presupuesto de Egresos de la Federación al que pertenecen los recursos, entre los que necesariamente se incluirán los oficios de autorización respectivos, las Reglas de Operación de los Programas o Fondos, en su caso, así como relacionar el objeto de la contratación con el Programa Anual del cual deriva, y las metas y estrategias previstas en los Programas de Mediano Plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo.</i></p> <p><i>Respecto a lo previsto en la fracción V de este artículo, la convocante podrá agregar, entre otra documentación, dictámenes, estudios o</i></p>

	<p><i>cualquier documentación que acredite el interés colectivo de la contratación, y en su caso, señalar las disposiciones legales que pudieren contravenirse con la suspensión del acto impugnado y los que de éste deriven.</i></p> <p><i>Cuando el informe a que se refiere este artículo sea rendido por conducto del apoderado legal de la convocante, deberá adjuntarse original o copia certificada del instrumento público en el que consten las facultades conferidas al promovente para tal efecto.</i></p>
<p>Artículo 122 (280). <i>En el informe circunstanciado que rinda la convocante, deberá indicar las razones y fundamentos para hacer valer, en su caso, la improcedencia o sobreseimiento de la instancia de inconformidad, así como las razones y fundamentos para sostener la legalidad del acto impugnado, debiendo contestar todos los motivos de inconformidad planteados en el escrito inicial o en la ampliación.</i></p> <p><i>La convocante deberá acompañar original o copia certificada de las pruebas documentales que se vinculen con los motivos de inconformidad, así como aquéllas ofrecidas como pruebas por el inconforme.</i></p> <p><i>Para efectos del párrafo anterior, la convocante podrá autorizar copias de las constancias que formen parte del procedimiento de contratación, incluyendo las proposiciones presentadas por los licitantes, sin mayor formalidad que el señalamiento de que la copia que se expide es fiel reproducción del documento con el que fue cotejado. La copia autorizada tendrá un valor probatorio equivalente al documento con el cual fue cotejado.</i></p>	<p>Artículo 122 (280). <i>En el informe circunstanciado que rinda la convocante, deberá indicar las razones y fundamentos para hacer valer, en su caso, la improcedencia o sobreseimiento de la instancia de inconformidad, así como las razones y fundamentos para sostener la legalidad del acto impugnado, debiendo contestar todos los motivos de inconformidad planteados en el escrito inicial o en la ampliación.</i></p> <p><i>La convocante deberá acompañar original o copia certificada de las pruebas documentales que se vinculen con los motivos de inconformidad, así como aquéllas ofrecidas como pruebas por el inconforme.</i></p> <p><i>Para efectos del párrafo anterior, la convocante podrá autorizar copias de las constancias que formen parte del procedimiento de contratación, incluyendo las proposiciones presentadas por los licitantes, sin mayor formalidad que el señalamiento de que la copia que se expide es fiel reproducción del documento con el que fue cotejado. La copia autorizada tendrá un valor probatorio equivalente al documento con el cual fue cotejado.</i></p> <p><i>Cuando la inconformidad se presentare contra el acto previsto en la fracción II del artículo 65 (83) de la Ley, el promovente podrá ofrecer como prueba, la o las proposiciones que resultaren adjudicadas, únicamente de aquellas partidas en las que hubiere participado e impugnar, por lo que no podrá ofrecer otras que hubieren sido desechadas, no adjudicadas o relativas a partidas en las que no hubiere participado.</i></p> <p><i>Cuando la inconformidad se presentare contra el acto previsto en la fracción I del artículo 65 (83) de la Ley, y durante la tramitación de la</i></p>

	<p><i>instancia resultare uno o más adjudicados en el procedimiento de contratación impugnado, no podrá controvertirse la adjudicación ni ofrecer la propuesta ganadora como prueba.</i></p> <p><i>En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, la autoridad determinará en su resolución, de ser fundada la misma, las directrices para la reposición de los actos correspondientes a ambos casos.</i></p>
<p>Artículo 123 (281). Los argumentos que se hagan valer en la ampliación de la inconformidad deberán sustentarse en hechos o actos conocidos con motivo del informe circunstanciado rendido por la convocante; de lo contrario, dichos argumentos serán desestimados por la autoridad que conozca de la inconformidad.</p> <p><i>En el escrito de ampliación de la inconformidad deberán indicarse las pruebas que ofrece el inconforme en relación con los nuevos motivos de inconformidad, así como sendas copias para el traslado a la convocante.</i></p>	<p>Artículo 123 (281). Los argumentos que se hagan valer en la ampliación de la inconformidad deberán sustentarse en hechos o actos conocidos con motivo del informe circunstanciado rendido por la convocante, con excepción del supuesto previsto en el párrafo quinto del artículo anterior; de lo contrario, tanto los argumentos, como las pruebas ofrecidas, serán desestimados por la autoridad que conozca de la inconformidad.</p> <p><i>En el escrito de ampliación de la inconformidad deberán indicarse las pruebas que ofrece el inconforme en relación con los nuevos motivos de inconformidad, así como sendas copias para el traslado a la convocante, y en su caso, el o los terceros interesados.</i></p> <p><i>Para la ampliación de la inconformidad, no será necesario ofrecer, de nueva cuenta, pruebas que se hubieren ofrecido o exhibido en el escrito inicial, los informes previo o circunstanciado, o el escrito de audiencia del tercero interesado, bastando únicamente hacer referencia a las mismas.</i></p>
<p>Artículo 124 (282). Los alegatos de las partes sólo se tendrán por rendidos cuando controvertan los argumentos de la inconformidad, o de la ampliación de la misma, los informes circunstanciados o las manifestaciones del tercero, según corresponda.</p>	<p>Artículo 124 (282). La comparecencia a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 72 (90) de la Ley tendrá como finalidad el desahogo y admisión de pruebas, así como aclarar cuestiones técnicas, económicas o administrativas en relación con la instancia y el procedimiento de contratación impugnado. El acta que se levante al respecto deberá obrar en el expediente abierto con motivo de la instancia.</p> <p><i>Los alegatos de las partes sólo se tendrán por rendidos cuando se refieran a los argumentos contenidos en el escrito inicial de inconformidad, o de su ampliación, en su caso, los informes circunstanciados o el escrito de audiencia del tercero interesado, según corresponda.</i></p>

	<p><i>Cuando la autoridad acuerde el cierre de la instrucción, no estará obligada a facilitar a las partes el expediente que se hubiere conformado en la instancia. No obstante, éstas podrán solicitar la expedición de copias certificadas sobre las constancias que lo integran.</i></p>
	<p style="text-align: center;">ADICIÓN PROPUESTA</p> <p>Artículo 124 Bis (282 Bis). <i>Cuando la autoridad que conozca de la inconformidad determinare que la misma es fundada, y se ordenare la reposición del acto impugnado, o de la totalidad del procedimiento de contratación, deberá considerar, para efectos de la emisión de directrices, las circunstancias temporales, económicas y administrativas relativas al acto a reponerse, procurando que con dicha medida el procedimiento de contratación cumpla con los principios, objetivos y fines previstos en el artículo 134 Constitucional, y de la Ley.</i></p> <p><i>Si del análisis anterior, determinara que existe la imposibilidad de reponer el acto impugnado o la totalidad del procedimiento, lo asentará en la resolución respectiva, misma que será vinculatoria, y que podrá ser ofrecida como prueba ante las instancias administrativas o jurisdiccionales que las partes estimen pertinentes.</i></p> <p><i>En el supuesto previsto en el cuarto párrafo del artículo 75 (93) de la Ley, la autoridad dará vista del incumplimiento de la resolución por parte de la convocante al superior jerárquico del servidor público que se haya negado a acatar la misma, a efecto de que el primero la cumpla, o en su defecto, informe con la debida justificación por qué no puede cumplirla.</i></p> <p><i>Cuando la autoridad considere que alguna de las partes, en la emisión del acto o procedimiento de contratación impugnado, o durante la instrucción de la instancia de inconformidad, ha actuado en contravención de la Ley o del presente Reglamento, en la resolución de la instancia dará vista a la Secretaría de la Función Pública, o en su caso, a las Contralorías de las Entidades Federativas y Municipios, a efecto de iniciar los procedimientos de sanción o de responsabilidad administrativa correspondientes. Para ello, remitirá a la autoridad que estime competente, copia certificada de la totalidad del expediente que se hubiere integrado con motivo de la</i></p>

	<i>inconformidad.</i>
<p>Artículo 125 (283). <i>A partir de la información que obtenga la Secretaría de la Función Pública en ejercicio de sus facultades de verificación a que se refiere el artículo 75 (94) de la Ley, podrá iniciar, en cualquier tiempo, intervenciones de oficio, las cuales en ningún caso procederán a petición de parte.</i></p>	<p>Artículo 125 (283). <i>La intervención de oficio a que se refiere el artículo 75 (94) de la Ley, en ningún caso procederá a petición de parte, sin perjuicio de que la autoridad la inicie en atención a la información obtenida de una inconformidad, denuncia, queja u otra instancia prevista en la Ley o en otras disposiciones relacionadas.</i></p> <p><i>Cuando la intervención de oficio se inicie en atención a un acto de verificación previsto en la Ley o en otras disposiciones relacionadas, la autoridad integrará al expediente relativo el acta o minuta levantada con motivo de dicha verificación.</i></p> <p><i>Será aplicable, en lo conducente, para la tramitación y resolución de la intervención de oficio, lo establecido en el presente Reglamento para la instancia de inconformidad.</i></p>

CONCLUSIONES

I. El Derecho Administrativo y su ámbito de aplicación. El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la actividad gubernamental de un Estado, al interior de los organismos que lo conforman, los actos que emiten, así como los efectos de éstos en los otros elementos estatales. Su objeto de estudio es el acto administrativo y las instituciones que lo emiten, usualmente se ha relacionado como exclusivo de la Función Ejecutiva del Poder Público.

No obstante, tal como se expuso en la tesis, los actos administrativos pueden ser realizados por otras Funciones y Órganos del Estado, por lo que también serán materia del primero, independientemente de la competencia específica que la Constitución o las Leyes les confieren.

II. El acto administrativo. En relación con la anterior conclusión, el acto administrativo es todo acto jurídico que refleja la voluntad de un órgano estatal, conforme a su marco competencial, pudiendo ser emitido por cualquiera de las funciones del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo, Judicial u órganos autónomos), siempre que su materia se refiera a un aspecto administrativo.

Por otra parte, el acto administrativo puede ser realizado por el ente público con imperio, creando una relación de supra-subordinación respecto al destinatario del mismo (acto de autoridad), o como otro particular, en la que relación con su receptor será de igualdad y coordinación (acto de gestión). Cabe señalar que el primero de éstos puede considerarse como un acto de molestia de acuerdo al artículo 16 Constitucional, siendo impugnable a través del control de la constitucionalidad, mientras que el segundo no.

III. Sistema de contratación pública en el Estado Mexicano. De acuerdo a lo visto en el Capítulo I, las contrataciones públicas en el Estado Mexicano encuadran en el sistema restringido, en virtud de que éstas se regulan por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, las Leyes y sus Reglamentos en la materia, así como en Manuales Administrativos de Aplicación General, Lineamientos, Metodologías, Políticas, Bases y Lineamientos que definen qué sujeto está autorizado

para realizar la contratación, qué puede contratarse y cómo adjudicar a una persona para ello.

Si bien hay figuras cuya regulación es escasa y sujeta a una mayor libertad del ente público para su adjudicación (como los contratos marco o las adquisiciones menores), cierto es que todo tipo de contratación gubernamental debe cumplir con los principios y fines que establece el artículo 134 Constitucional.

IV. Inexistencia del “Contrato Administrativo” y de las Cláusulas Exorbitantes.

Como se vio, la figura jurídica de *contrato administrativo*, sustentada en el argumento del acuerdo de voluntades entre ente público y particular al igual que un contrato civil, pero regulado por el Derecho Público, y que ha sido objeto de debate y crítica en atención al supuesto abuso de una de las partes (el Gobierno) por las cláusulas exorbitantes que vulneran la equidad, es inexistente.

La figura adecuada para lo que actualmente se denomina “contratación” es una declaración unilateral de la voluntad, prevista en la teoría general de las obligaciones, y en la que el Gobierno hace pública su intención de obligarse a pagar un precio determinado o determinable a una persona que venda o arriende un bien, preste un servicio o ejecute una obra pública, siempre que presente una oferta conforme a los requerimientos que el propio ente público establezca, entre ellos, las cláusulas contractuales desiguales.

Dada la propia naturaleza jurídica de la declaración unilateral de la voluntad, no ocurre en ningún momento una negociación de las condiciones entre las partes, perfeccionándose y surgiendo las obligaciones de dar, hacer y no hacer en el momento en que el ente público acepta la oferta del particular. De esa manera, no se originan cláusulas exorbitantes, al no haber contrato como tal.

V. Naturaleza jurídica de la Licitación. Complementando el anterior punto, la Licitación es una declaración unilateral de la voluntad de un organismo público para obligarse respecto a un bien, un servicio o una obra pública, y deriva de la figura de derecho romano *pollicitatio* o policitación.

En la Licitación el ente público establece las condiciones por las cuales adjudicará a un particular determinado, las cuales pueden ser legales, técnicas o económicas. Asimismo, es la convocatoria a la Licitación la que origina las obligaciones del contratista o proveedor una vez adjudicado, y no la formalización del contrato, ya que este último es un anexo de la propia convocatoria.

Por otra parte, y en relación con la Conclusión II, la licitación y, en general, cualquier medio para adquirir o arrendar un bien, prestar un servicio o ejecutar una obra pública en virtud de una obligación de tipo civil, no corresponde a un acto de autoridad, si bien es administrativo, ya que el ente público no actúa con imperio, sino como un particular en una relación equitativa.

VI. Marco jurídico de las contrataciones públicas. Como se expuso en el Capítulo II, la regulación en las contrataciones públicas no es un tema reciente, pues sus antecedentes en nuestro país se remontan al Siglo XVIII, así como las figuras jurídicas empleadas para obligar tanto al Gobierno como al particular.

Es apreciable la evolución que ha tenido en el Estado Mexicano el marco normativo en materia de contrataciones, particularmente en obras públicas, y mayormente a partir de la segunda mitad del Siglo XX hasta nuestros días. Lo anterior, a partir de la implementación de tendencias modernas de administración, programación, coordinación y control en la celebración y ejecución de contratos.

Lo evidente es que el derecho de los contratos se adecua en atención a los cambios ideológicos, tecnológicos, políticos y económicos en una sociedad, por lo que es de esperarse que conforme pase el tiempo, la regulación sea más específica y brinde una mayor certeza jurídica a las partes.

VII. Las contrataciones públicas y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo. El Estado Mexicano determina la dirección de sus políticas públicas a través de un instrumento basado en el modelo socialista de economía denominado “Plan Nacional de Desarrollo”, en el que se busca plasmar las metas nacionales en pro del desarrollo económico y social del pueblo.

Dado que el Gobierno en la actualidad no cuenta con la suficiente capacidad administrativa, técnica o económica para llevar a cabo por sí mismo dichas metas, así como las que la Constitución le confiere, se auxilia del sector privado (y en ocasiones, del social) mediante herramientas como las contrataciones públicas, en las que el particular se beneficia al implementar nuevos sistemas y obtiene una contraprestación económica, mientras que el Estado satisface al mismo tiempo una necesidad colectiva.

Por último, todas las contrataciones públicas tienen una finalidad de interés público y social, diferenciándose unas de otras si la satisfacción de la necesidad es directa o indirecta en la sociedad, o si ésta se resuelve de manera mediata o inmediata.

VIII. El proceso de la contratación gubernamental. Tal como se expuso en la tesis, las contrataciones públicas, salvo las de carácter urgente por situaciones de emergencia, no son fortuitas, ya que para su realización se requiere del cumplimiento de una serie de condiciones y pasos a seguir.

A grandes rasgos, para que una contratación pueda darse se requiere de una necesidad que afecte en mayor o menor grado a un grupo social. Posteriormente, inicia el proceso de programación y presupuestación, asignándosele objetivos, metas, indicadores, responsabilidades a funcionarios y procedimientos, así como recursos económicos. Una vez autorizados estos, procede a iniciarse el procedimiento de contratación mediante licitación pública o excepción, asignándose la ejecución a una persona física o moral que cumpla con los requisitos y capacidad.

No obstante, no termina ahí el proceso, ya que posteriormente será sujeto a control y evaluación por un organismo público facultado mediante algún mecanismo previsto en una norma general. Tal es el caso de la Secretaría de la Función Pública en el orden federal, que cuenta con atribuciones de control, inspección y vigilancia en las contrataciones.

IX. Naturaleza jurídica de la inconformidad. ¿La inconformidad es un recurso? En esta tesis se determinó que no lo es, ya que jurídicamente es una instancia, que en materia administrativa se le denomina procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, y

que por sus propias características, etapas y partes, es diferente a la figura del recurso administrativo.

Algo que vale la pena recordar es que a diferencia de otros procesos jurídicos, no busca como fin la justicia, sino otros más relacionados a lo económico y administrativo, como la eficiencia, eficacia, la oportunidad y la conveniencia para el Estado, así como el interés individual de una de las partes (el particular inconforme) y otro de tipo colectivo-administrativo (el del organismo público convocante).

Para terminar, definí a la inconformidad como un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y medio de control de la planeación nacional del desarrollo, en el que se verifica que a través de los procedimientos de contratación pública previstos en la LAASSP y la LOPSRM el Gobierno cumpla con los objetivos establecidos en el PND, los Programas y los previstos en el artículo 134 Constitucional.

X. La tramitación y resolución de la inconformidad. Al igual que cualquier proceso en otras materias jurídicas, la instancia de inconformidad pasa por las siguientes etapas procesales: recibida la inconformidad, se requiere información a la convocante a fin de determinar si la autoridad es competente para conocer de la misma (en este caso, una dependencia ejecutiva y no un tribunal); en su caso, se admite a trámite y se da vista a la convocante con lo expuesto por el inconforme para que ésta conteste lo que corresponda, argumentando la legalidad de su acto y la improcedencia de la instancia.

Una vez rendidos los informes, se ponen a disposición del inconforme (y de existir, el tercero que fue adjudicado) para que este pueda ampliar su inconformidad, si así lo considera necesario; se desahogan las pruebas y se da plazo para alegatos, y finalizado éste, se resuelve lo conducente. Asimismo, si es procedente, puede suspenderse el procedimiento de contratación y sus efectos, siempre buscando la no afectación del interés social o el orden público.

Por último, al igual que cualquier resolución administrativa, puede ser impugnada mediante un recurso ante el superior jerárquico de la autoridad que conoció de la inconformidad o, en su caso, mediante un procedimiento contencioso administrativo o el

amparo, según convenga al promovente, determinándose si se confirma, modifica o revoca la resolución.

XI. Problemática normativa de la inconformidad. En el Capítulo IV expuse diversos problemas a los que se enfrenta la autoridad que conoce y resuelve la instancia de inconformidad. No obstante, considero que se reducen a tres:

- 1) Tanto la sociedad como el Gobierno considera a la instancia más como un trámite que como un medio correctivo de las deficiencias en la contratación pública.
- 2) El tiempo para la contratación es corto, pudiendo reducirse a menos de un mes desde que se autorizan los recursos hasta que se adquiere el bien o se presta el servicio.
- 3) Los recursos económicos para una contratación son autorizados mayormente en el Presupuesto de Egresos, por lo que deben ser ejercidos en un tiempo limitado, bajo el riesgo de que sean subejercidos y devueltos.
- 4) La normatividad es propia de un proceso de tipo judicial, y no administrativo, por lo que se vuelve inadecuada y obstaculiza la eficiencia y eficacia en el trámite y resolución de la instancia.
- 5) Se reitera: la justicia no es el fin de la inconformidad, por lo que la autoridad deberá privilegiar otros como la eficiencia, la eficacia, la transparencia o la oportunidad al resolver.

XII. Propuesta de solución. Una vez que en la tesis se realizó el análisis y crítica del tema, presenté una propuesta por la que busco solucionar, al menos en lo relativo a la inconformidad, los problemas originados por una normatividad poco funcional a la materia, y que permita que la instancia sea eficiente en su trámite, adecuada en su conocimiento, y eficaz al ser aplicada.

No obstante, no es suficiente con exponer la posible solución, por lo que hice mi propia propuesta de revisión y adición a la LAASSP y la LOPSRM, así como sus Reglamentos,

brindando a la autoridad mayores elementos para la toma de decisiones, dando mayor certeza y seguridad a los acuerdos y resoluciones, y las contrataciones públicas cumplan con los principios y objetivos previstos en el SNPD y en el artículo 134 Constitucional, y sean útiles para la sociedad y para el Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo Justino. *Teoría General del Estado*. 2ª ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press. México, 2003.
- APARICIO CABRERA, Abraham. *Curso de Microeconomía*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. *Teoría del Estado: Fundamentos de Filosofía Política*. 10ª ed. Ed. Trillas. México, 2005.
- BARROS, Antonio y OTRO. *Introducción a la economía: Un enfoque analítico*. 2ª edición. Siglo XXI Editores. México, 2009
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1985.
- CÁRDENAS, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. Coedición: Fideicomiso Historia de las Américas y el Fondo de Cultura Económica. Colegio de México. México, 1996.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Planeación, Programación y Presupuestación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2003.
- Comisión Mixta PEMEX-CNIC. (1994). *Seminario: Administración de Contratos de Obra Pública*. México: Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2009. 289 pp.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional. Volumen Primero*. 3ª ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004. 365 pp.
- ESTRADA LARA, Juan Manuel. *Finanzas Públicas y Política Fiscal*. 1ª edición, Ed. PAC, México, 2002.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 48ª ed. Ed. Porrúa. México, 2012. 511 pp.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Ed. Porrúa, México, 1986.
- HANSEN, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. Traducción de Clementina Zamora. Ed. Siglo XXI, México, 1971.

- IBARRA FERNÁNDEZ, José Fernando. *La regulación de las adquisiciones de bienes muebles en la administración pública: Legislación del Estado de Sonora*. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C. México, 1991. 190 pp.
- LANGE, Oskar. *Economía Política I*. Fondo de Cultura Económica. México, 2010.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. 2ª ed. SECOGEF. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Ediciones Coyoacán. México, 2006. 131 pp.
- LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1999.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *La Licitación Pública*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2009.
- MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro. *La licitación pública y otros medios para la contratación administrativa*. Ed. Porrúa. Colección: Breviarios Jurídicos. México, 2004.
- MUÑOZ FRAGA, Rafael. *Derecho Económico*. Ed. Porrúa, México, 2011.
- ORTEGA CASTRO, Alfonso. *Proyectos de Inversión*. Grupo Editorial Patria, México, 2008.
- PEÑA UGALDE, Omar Alejandro. *La adquisición de bienes mediante licitación pública*. Universidad Panamericana. México, 2005. 126 pp.
- RAMOS TORRES, Daniel. *El contrato de obra pública y el contrato de servicios relacionados con la obra pública, bajo el enfoque del derecho de la contratación pública, la legislación vigente y la jurisprudencia*. 2ª ed. Public Management de México, S.C. México, 2012.
- RAMOS TORRES, Daniel. *Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*. Escuela Nacional de Administración Pública. México, 2004.
- RAMOS TORRES, Daniel. *Licitación Pública y Medios de Impugnación: En el Marco de las Actividades Sustantivas de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios*. Public Management de México, S.C., México, 2010. 200 pp.
- REYES PONCE, Agustín. *Administración Moderna*. Ed. Limusa. Grupo Noriega Editores. México, 2010.
- RICO ÁLVAREZ, Fausto, y GARZA BANDALA, Patricio. *Teoría General de las obligaciones*. 6a. Ed. Porrúa. México, 2013. 617 pp.

- RODAS CARPIZO, Alejandro, y RODAS ARROYO, Alberto. *Estructura Socioeconómica de México*. 5ª ed. Ed. Limusa. México, 2008. 270 pp.
- ROLL, Eric. *Historia de las Doctrinas Económicas*. Traducción: Florentino M. Torner y Odet Chávez Ferreiro. 3ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2010.
- SALGADO PINEDA, Benito. *Desarrollo Socioeconómico de México (1876-2000)*. Ed. PAC, México, 2002.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Manual del procedimiento de inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. Unidad de Comunicación Social-SECOGEF. México, 1994. 27 pp.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Antología de la planeación en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Glosario para el proceso de Planeación*. Edición por la SPP. México, 1985.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo*. SPP, México, 1981.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Planeación Democrática*. Fondo de Cultura Económica. Colección: Cuadernos de Renovación Nacional. México, 1988.
- VARIOS. *Estudios de Derecho Económico IV*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983.
- VARIOS. *México ante la crisis*. Varios autores. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2009.
- YÁÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo, y Otro. *Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. PAC. México, 1986.
- ZAMORA, Francisco. *La sociedad económica moderna: capitalismo, planeación y desarrollo*. 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1977. 309 pp.
- ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. *Contratos Civiles*. 13ª ed. Ed. Porrúa. México, 2012.

TESIS CONSULTADAS

- DUQUE ROQUERO, Roberto Leonardo. *Plan Nacional de Desarrollo; un enfoque de Derecho Económico*. Trabajo de titulación para obtener el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 2000.

- SARABIA MIRAMONTES, Grecia. *La gestión de obra pública en México: contratos de obra pública y PIDIREGAS «Proyectos de inversión diferida con registro al gasto»*. Trabajo de titulación para obtener el título de Licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Puebla, México, 2003.

DICCIONARIOS

- GRECO, Orlando. *Diccionario de Política*. 2ª ed. Valleta Ediciones. Argentina, 2007.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Diccionario Jurídico General*. IURE Editores. México, 2011.
- ORTEGA BLAKE, Arturo. *Diccionario de Economía Política y Administración. Planeación para el desarrollo*. Ed. Trillas. México, 2011.
- VARIOS. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Real Academia Española. España, 2001.
- VARIOS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- VIZCARRA CIFUENTES, José Luis. *Diccionario de Economía*. Grupo Editorial Patria. México, 2007.

PUBLICACIONES

- *Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012: Escenarios, Programas e Indicadores*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Diciembre de 2007. Registro: CEFP/096/2007.
- *Comentarios en materia económica al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Junio de 2001. Registro: CEFP/034/2001.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Esther Arzate, “Reestructura de Pemex, a discusión este miércoles” [en línea] *El Financiero*, Sección: Negocios, 15 de enero de 2013.
<http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/45-negocios/1410-reestructura-de-pemex-a-discusion-este-miercoles.html> (Enero 16, 2013).
- Sin autor. *¿Qué es la administración? ¿Una ciencia, una técnica, un arte?*
<http://www.compasslatam.com/publicaciones/ensayo%20sobre%20la%20ad>

ministraci%C3%B3n%20como%20arte,%20ciencia%20o%20t%C3%A9cnica.pdf (Marzo 21, 2013).

- Sin autor. *Resultados del proceso de consulta*. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/> (Octubre 30, 2013).
- Sin autor. *Visión 2030*.
http://servicios.encb.ipn.mx/sites/poa/archivos/Proyecto_Visión_2030
(Octubre 30, 2013).
- Sin autor. *Convenios, contratos y consultas*. Sitio Web de la PROFEPA. Noviembre de 2011.
http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/559/1/mx/convenios_contratos_y_consultas_.html (Octubre 31, 2013).
- Sin autor. *Solicitud de información No. 0002700272811*. Consulta Pública de Solicitudes. Sistema INFOMEX Gobierno Federal. <http://www.infomex.org.mx> (Octubre 29, 2013).
- Sin autor. *Resolución 160/2011*. Resoluciones que han causado estado. Sistema Electrónico de Información Pública CompraNet. Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx/inconformidades/resoluciones/archivos/SFP16011.pdf> (Octubre 31, 2013).
- Vaquiro, José Didier. *El Valor Presente Neto –VPN*. Julio de 2012. PYMES Futuro. <http://www.pymesfuturo.com/vpneto.htm> (Enero de 2013)

NORMATIVIDAD CONSULTADA.

a) Vigente.

Constituciones.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislación.

- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Asociaciones Público Privadas.

- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley del Servicio de Inspección Fiscal.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
- Ley Federal de Archivos.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley General de Educación.
- Ley General de Salud.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamentos.

- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Otras disposiciones.

- Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (DOF 09/09/2010).
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental (DOF 28/06/2011).
- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (DOF 09/08/2010) y su Reforma (DOF 21/11/2012).
- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF 10/06/2013).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF 20/05/2013).
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF 20/05/2013).

b) Abrogadas e Históricas (por fecha de publicación).

Constituciones.

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (05/02/1857).

Legislación y fecha de su publicación oficial.

- Ley sobre la Junta de peajes (11/09/1827).
- Ley para la apertura y mejora de caminos (29/03/1834).
- Ley que aclara y establece la no retroactividad de la del 29 de marzo de 1834 (25/03/1835).
- Ley sobre la reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfono (16/12/1881).
- Ley de las Secretarías de Estado (13/05/1891).
- Ley de la Renta Federal del Timbre (25/04/1893).

- Ley de Secretarías de Estado (31/12/1917).
- Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría (25/01/1918).
- Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación (01/03/1926).
- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal (01/03/1926).
- Ley sobre Planeación General de la República (12/07/1930).
- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (31/12/1935).
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (31/12/1935).
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (30/12/1939).
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (31/12/1946).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (29/11/1958).
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (24/12/1958).
- Ley de Inspección de Adquisiciones (30/12/1965).
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (04/01/1966).
- Ley de Inspección de Adquisiciones (06/05/1972).
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (31/12/1979).
- Ley de Obras Públicas (30/12/1980).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (08/02/1985).
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (30/12/1993).
- Ley de Petróleos Mexicanos (28/11/2008).

Reglamentos.

- Reglamento de la Ley sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfono (01/07/1883).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación (30/11/1926).

- Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma sea parte (23/01/1933).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (31/12/1935).
- Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal (04/09/1936).
- Reglamento del control de adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal, incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito (04/06/1947).
- Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (02/02/1967).
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas (11/12/1981).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (19/01/1983).
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas (13/02/1985).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (16/01/1989).
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (13/02/1990).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (12/04/1995).
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (20/08/2001).
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (20/08/2001).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (12/12/2003).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (27/05/2005).
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (22/09/2009).

Otras disposiciones.

- Contrato para la obra pública del desagüe de la Ciudad de México (1776).
- Decreto que autoriza al Gobierno para la apertura y mejora de los caminos de la República (09/10/1826).

- Decreto por el que se manda a rematar en asta pública, las fincas de temporalidades (10/02/1842).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la apertura de una vía de comunicación interoceánica en el Istmo de Tehuantepec (01/03/1842).
- Comunicación por la que se concede privilegio exclusivo para el alumbrado de la Capital (27/04/1842).
- Decreto por el que se manda abrir un camino de Chalco a Morelos (06/04/1843).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para destilar azogue (23/05/1843).
- Decreto por el que se aprueba el monumento que ha de construirse en la plaza principal de México (23/08/1843).
- Decreto sobre reglas generales sobre los caminos (24/09/1843).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para establecer telégrafos (10/05/1849).
- Decreto por el que se autoriza al Gobierno para contratar un ferrocarril de Veracruz a la Capital, y de ésta a algún puerto del Pacífico (18/05/1849).
- Decreto por el que se expide el Reglamento para la concesión de privilegios exclusivos (12/07/1852).
- Orden por la que se expide convocatoria para la apertura de una vía de comunicación por el Istmo de Tehuantepec (29/07/1852).
- Comunicación por la que se aprueban las bases presentadas por el Conde de la Cortina para la construcción del ferrocarril de Tlalpam, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán y San Ángel (01/10/1852).
- Decreto por el que se aprueba el contrato celebrado para la apertura del Istmo de Tehuantepec (05/02/1853).
- Decreto por el que se arrienda la nieve y azufre de propiedad nacional (30/08/1853).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la construcción de un camino de fierro de Veracruz a México (31/10/1853).
- Decreto por el que se aprueba el contrato para la navegación por vapor en los Lagos del Valle de México (18/11/1853).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la construcción de un camino de fierro de México a uno de los puertos del Océano Pacífico (28/11/1853).

- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la explotación de guano (16/01/1854).
- Decreto por el que se concede privilegio exclusivo para la explotación de terrenos metalíferos (17/01/1854).
- Decreto por el que se prorroga el plazo para la instalación de la compañía que ha de construir un ferrocarril de Veracruz a uno de los puertos del Pacífico (26/06/1854).
- Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro en la frontera del Norte (15/07/1854).
- Decreto por el que se concede privilegio para la explotación del carbón mineral (15/11/1854).
- Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un ferrocarril desde la frontera del Norte hasta a algún puerto del Océano Pacífico (23/11/1854).
- Orden por la que se concede privilegio para el establecimiento de una línea de vapores entre el Puerto de Havre y los de Veracruz y Tampico (17/01/1855).
- Decreto por el que se concede privilegio para el establecimiento de una línea de vapores de la Habana, a diversos puertos nacionales (23/02/1855).
- Decreto por el que se concede privilegio para establecer alumbrados de gas en la Capital de la República (23/02/1855).
- Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro de México al puerto de Santa-Anna de Tamaulipas (27/04/1855).
- Decreto por el que se concede privilegio para la construcción de un camino de fierro desde San Juan, en el Departamento de Veracruz, hasta Acapulco (02/08/1855).
- Comunicación por la que se manda suspender el contrato de 18 de noviembre de 1853, por el que se concedió a la Compañía empresaria de navegación por vapor en los Lagos del Valle de México, el producto de los peajes de Tláhuac (24/08/1855).
- Decreto sobre conservación de caminos (17/01/1868).
- Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal (02/02/1944).
- Instructivo número 7 para actos de inspección fiscal en las compras que hagan las dependencias del Ejecutivo Federal (30/03/1944).
- Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles (18/10/1980).

- Normas Generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (29/11/1982).
- Reglas Generales numeradas de la 5.1 a la 5.8 de la Sección 5 denominada „Lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (06/07/1983).
- Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes (11/07/1983).
- Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas (30/01/1984).
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía (09/08/2000).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (30/05/2001).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (31/05/2001).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (31/05/2007).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (31/05/2007).
- Oficio No. 307-A.-1594 emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (17/07/2007).
- Disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (06/01/2010).

CRITERIOS JUDICIALES

- Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación* 72, Séptima Época, Sexta Parte, p. 185.
- Tesis Aislada s/n, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. IV, Febrero de 1992, p. 202.

- Tesis VI.2o.J/347, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. 85, Enero de 1995, p. 86.
- Tesis XX.305 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XV, Enero de 1995, p. 291.
- Tesis I.3o.A.J/19, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, Enero de 1997, p. 374.
- Tesis I.3o.A.J/26, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, Noviembre de 1997, p. 356.
- Tesis XIX.1o.14 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, Octubre de 1998, p. 1216.
- Tesis 2a. XCIX/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Julio de 1999, p. 367.
- Tesis I.6o.C.J/19, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Septiembre de 1999, p. 730.
- Tesis P./J. 128/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Octubre de 2001, p. 803.
- Tesis XV.2o.23 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Octubre de 2002, p. 1341.
- Tesis V-P-SS-723, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, Año IV, No. 44, Agosto de 2004, p. 130.
- Tesis V-J-SS-101, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, Año VI, No. 63, Marzo de 2006, p. 93.
- Tesis I.15o.A.J/2, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1288.
- Tesis XX.1o.J/57, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, p. 729.
- Tesis I.4o.A. J/56, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, Junio de 2007, p. 986.
- Tesis V-TA-2aS-177, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, Año VII, No. 79, Julio de 2007, p. 417.
- Tesis 1a/J. 168/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Enero de 2008, p. 225.
- Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1344.

- Tesis 2a./J 28/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, Febrero de 2011, p. 726.
- Tesis P.IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, Abril de 2011, p. 324.
- Tesis I.15o.A.42 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, Junio de 2011, p. 1554.

ADENDA

La presente adenda se realiza con motivo de la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2015.

Objeto de la reforma

En el marco de las disposiciones emitidas recientemente en materia energética, así como el refortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública en virtud de la designación de un Titular, se reformó el Reglamento Interior de esa dependencia con tres objetivos:

1. Rediseñar algunas partes de su estructura orgánica, suprimiendo, creando y modificando Subsecretarías, Unidades, Direcciones Generales y sus respectivas áreas, principalmente aquéllas relacionadas con materias de Gobierno abierto y electrónico, control y evaluación, normatividad y contrataciones públicas.
2. Adecuar denominaciones y atribuciones en virtud de la reforma energética en la Administración Pública Federal, suprimiendo los Órganos Internos de Control en las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) y creando áreas denominadas *Unidades de Responsabilidades* con atribuciones similares, salvo aquellas que expresamente las respectivas leyes de tales empresas hayan determinado no establecer, como las inconformidades. Asimismo, se amplió el concepto de Dependencias, a la Oficina de la Presidencia de la República y a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
3. Otorgar atribuciones a determinadas áreas de la Secretaría con las que anteriormente no se contaba, como el caso de la facultad de atracción de las Subsecretarías y que anteriormente correspondía al Secretario, así como aquellas en materia de inconformidades, conciliaciones y sanciones para el caso de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones.

Reforma en materia de la instancia de inconformidad contra procedimientos de contratación pública

En lo respectivo a inconformidades, se hicieron las siguientes adecuaciones:

- Se otorgó la facultad a las Subsecretarías de requerir a los Órganos Internos de Control, y de acuerdo a su respectiva competencia, aquellos expedientes bajo su adscripción cuando por la naturaleza de los hechos o la gravedad del asunto debiera conocer directamente la Secretaría (artículo 7, fracción XII Bis).
- La Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas tiene la atribución de supervisar que la atención de inconformidades se ajuste a criterios y estándares de actuación (artículo 7 Ter, fracción VII).
- En la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, se facultó a las Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades A y B para auxiliar al Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades en la realización de las actuaciones necesarios y dictando los acuerdos de trámite, así como formular los proyectos de resolución de la instancia de inconformidad en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, llevadas a cabo por la propia Secretaría o por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), ya que anteriormente tales actuaciones eran exclusivas de la Dirección General Adjunta (artículo 43, fracción VII).
- Se facultó a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas para coordinar los procedimientos de inconformidades e intervenciones de oficio en los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal (artículo 62, fracción I Bis).
- Se derogaron las facultades de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, su Dirección General Adjunta de Inconformidades, y las Direcciones de Inconformidades A, B, C, D y E, en materia de inconformidades relativas a procedimientos de contratación celebrados por Petróleos Mexicanos

con fundamento en su Ley Orgánica, en el marco de la reciente reforma en materia energética (artículos 62, fracción V Bis, 63, fracción XII, y 64, fracción IV).

- Se facultó a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas para dar vista de aquellos expedientes de inconformidades e intervenciones de oficio, según fuera el caso, a los Órganos Internos de Control, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a la Contraloría Interna, a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, y a las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado (artículo 62, fracción VII).
- Se facultó, tanto a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, como a su Dirección General Adjunta de Inconformidades, a aplicar las medidas de apremio previstas en las leyes de la materia (artículos 62, fracción XIII, y 63, fracción VIII).

Comentario

Considero que si bien se reformaron algunos aspectos en lo relativo al trámite y resolución de inconformidades, no se hicieron cambios trascendentes. Como lo mencioné líneas arriba, en muchos casos la reforma consistió en “formalizar” algo que ya se hacía anteriormente, a fin de darle una mayor certeza jurídica a la actuación de la autoridad, como el caso de la facultad de atracción, los acuerdos de trámite y proyectos de resolución, y la vista de las constancias y expedientes a otras áreas de la propia Secretaría.

Es de aplaudir el otorgamiento de atribuciones de medidas de apremio. No obstante, el propio texto de la reforma indica que sean aquellas “previstas en las leyes de la materia”. Lo cierto es que tales Leyes (la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas) no establecen un catálogo de medidas de apremio, ya que en todo caso, tendrían que aplicarse únicamente las que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aún así, considero que es un avance en la tramitación y resolución de las inconformidades.

Es de resaltar que se mantuvieron intocados algunos aspectos, como lo relativo a la utilización de CompraNet en inconformidades (que si bien esta tendría que hacerse directamente en la Ley, tendría que darse en el Reglamento los medios de coordinación entre la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas con el área encargada de ese sistema) o la competencia para resolver el incidente de ejecución de garantía, y para requerir, calificar, aceptar, rechazar y notificar lo conducente en las garantías con motivo de la suspensión del procedimiento de contratación.

Por lo anteriormente expuesto, considero y reafirmo la validez y vigencia de esta tesis, ya que si bien esta reforma al Reglamento Interior toca algunos puntos analizados en este trabajo, no soluciona en gran medida el problema de la tramitación y resolución de las inconformidades, por lo que reitero mis conclusiones y mi propuesta de mejora, no sólo en lo relativo a la competencia de las autoridades, sino del propio procedimiento de inconformidad.

Pablo Aguilar Enríquez
Coyoacán, México, a 27 de octubre de 2015